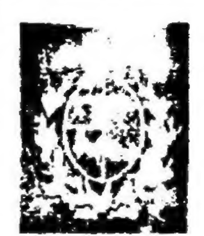


# SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA

Tercer Período

**CARPETA** Nº 574 de 1986

COMISION DE HACIENDA

**DISTRIBUIDO** Nº 239 de 1987

Julio de 1987

Sin corregir

## Z O N A S F R A N C A S

**Modificación de su régimen legal**

---

**Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 2 de julio de 1987**

Preside : Señor Senador Dardo Ortiz (ad hoc)

Miembros : Señores Senadores Jorge Batlle, Manuel Flores Silva, Guillermo García Costa, Raumar Jude, Luis Alberto Lacalle Herrera y Luis A. Senatore

Asisten : Señores Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez, Juan Raúl Ferreira y Américo Ricaldoni

Invitados Especiales : Ministro de Industria y Energía doctor Jorge Presno y Subsecretario economista Gustavo Cola Cancela. Representantes de la Cámara de Industrias del Uruguay Presidente Néstor Cosentino, Vicepresidente Jaime Cardozo, Secretario doctor Elbio Jiménez y contador Enrique Braga

Secretario : Señor Alfredo M. Alberti

---

25

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 9 y 17 minutos)

La Comisión de Hacienda continúa con el proyecto de ley sobre zonas francas y tiene el gusto de recibir hoy a los señores representantes de la Cámara de Industrias a los efectos de que nos informen y nos den su opinión sobre la iniciativa que estamos considerando. Con mucho gusto, les cedemos la palabra.

SEÑOR COSENTINO.- Señor Presidente: en primer lugar, queremos expresar nuestro reconocimiento por la atención --que mucho valoramos-- que ha tenido la Comisión de Hacienda del Senado al pedir nuestra opinión sobre un tema que es tan importante para la industria. Seguramente, de no haber sido así, habríamos pedido ser escuchados, pero nos causa una impresión muy favorable el hecho de que nos hayan citado.

Desde el momento en que este proyecto de ley comenzó a tratarse en la Cámara de Representantes --y como seguramente es de conocimiento de los señores Senadores-- la Cámara de Industrias expresó algunas inquietudes con respecto a diversos artículos y al proyecto en general, en el sentido de que implica, en el concepto de los industriales --y sin entrar en de[illegible]es, que con mucho gusto vamos a proporcionar in extenso más adelante-- el peligro de que se den facilidades a industrias nuevas que vengan a instalarse en las zonas francas, facilidades de las que no gozan aquéllas instaladas en zonas no francas. Estas no tendrían las mismas posibilidades de competitividad, aun actuando en los mismos rubros y eventualmente en los mismos mercados de exportación.

Por esas razones, ya en aquella oportunidad habíamos hecho conocer algunas discrepancias o inquietudes respecto de varios de los artículos. Sin embargo, debo decir que esa situación ha variado un poco y pediría entonces a nuestro Presidente, el señor Cardozo, que diera los detalles pertinentes, ya que el que habla estuvo ausente del país durante un mes. Se han suscitado varios episodios que han hecho que en algunos aspectos haya variado la posición de la Cámara de Industrias como tal; no hablo de todos los industriales ni de todos los sectores vinculados a ella.

SEÑOR CARDOZO.- Como decía el señor Cosentino, todo esto crea una gran incertidumbre dentro del sector industrial

causada muchas veces --por qué no decirlo-- por la ignorancia que existe en algunos industriales de lo que es el proyecto en sí. Muchas veces se emiten opiniones sin tener conocimiento profundo de lo que ello implica. Por otra parte, la experiencia habida en el país en cuanto a zonas francas queda latente y hace que muchos se pregunten si éste será un nuevo fracaso, como la Ley de 1923 o, por el contrario, un polo de desarrollo como se pretende. Eso motiva también una posición un poco contradictoria por parte de los industriales instalados en zonas no francas.

En su momento, cuando el proyecto comenzó a tratarse, la Cámara de Industrias elevó una nota, que consta entre los antecedentes de que dispone vuestra Comisión, en la que figuraba una serie de puntos relacionados precisamente con el tema. En ese sentido, debemos decir que se ha modificado la posición de la Cámara de Industrias en base a los estudios realizados pero, fundamentalmente, a las amplias conversaciones y prolongadas sesiones de trabajo que hemos tenido con los señores Ministros de Economía y Finanzas e Industria y Energía, con los señores Subsecretarios y también con la Dirección de Zonas Francas.

De acuerdo con una amplia mayoría, registrada en la Comisión Directiva, la Cámara de Industrias no se opondría al articulado que consta hoy en el proyecto a estudio del Senado. No obstante ello, se mantiene una serie de inquietudes, que vamos a precisar. De todos modos, contamos con la promesa de los Ministerios de Economía y Finanzas e Industria y Energía en el sentido de que van a permitir que la Cámara de Industrias colabore y presente a esas Secretarías de Estado esas preocupaciones, a efectos de que puedan ser contempladas en el decreto reglamentario. En otras palabras, vía decreto reglamentario, trataríamos de salvar esas inquietudes para que esa intranquilidad que hoy existe con respecto a determinados artículos pueda ser tenida en cuenta.

Creo que es importante que mencionemos cuáles son esas dudas que tenemos, porque en ellas se basan los estudios que ya estamos realizando a los efectos de lo que pudiera ser el decreto reglamentario. Me refiero fundamentalmente a dos artículos.

La parte final del artículo 2º constituye un agregado que no estaba en el proyecto original de la Cámara de Representantes. Este artículo nos da una cierta tranquilidad,

mu.2
D.239

25 x

pero entendemos que hay que precisarlo más, vía decreto reglamentario. Dice así: "El Poder Ejecutivo adoptará las medidas necesarias a los efectos de que estas actividades no perjudiquen la capacidad exportadora de las industrias ya instaladas en zonas no francas". Consideramos que esto es muy importante y entendemos que el decreto debe contemplarlo debidamente para que sea cumplido.

El otro artículo que estimamos que es también de fundamental importancia es el 41. En su parte final dice lo siguiente: "Los tratamientos preferenciales concedidos a las exportaciones uruguayas por otros países con relación a determinados productos y en volúmenes o valores limitados serán aprovechados con preferencia por las industrias exportadoras de esos productos ya instaladas en las zonas francas. El Poder Ejecutivo deberá adoptar las medidas a tal propósito".

Pienso que esto está muy claro y contempla el esfuerzo que ya ha hecho la industria exportadora uruguaya dentro de estos convenios existentes, preferentemente con Argentina y Brasil, así como con México. Es necesario preservar estas preferencias a los efectos de que las industrias que han hecho ese esfuerzo no las pierdan. Y, en ese sentido, con respecto a la disposición final que establece que el Poder Ejecutivo deberá adoptar las medidas necesarias a tal propósito, entendemos que debe ser hecha por vía de un decreto reglamentario y, en consecuencia, hemos asumido el compromiso de acercar nuestras inquietudes a los Ministerios mencionados para que ellas sean contempladas en un decreto reglamentario.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Podría ser más amplio en detallar cómo funciona este inciso final? Si no se reglamentara en la forma que ustedes aspiran, ¿cuál sería el peligro?

SEÑOR CARDOZO.- Dentro de CAUCE y PEC hay ciertas disposiciones con relación a los cupos. Estos se trabajan en base a antecedentes, o sea que la negociación con los cupos todavía no está perfectamente lograda en cuanto al monto total de los mismos. A nivel de la Cámara de Industrias --que somos los que, fundamentalmente, estamos trabajando en esto, en virtud de la potestad que el Poder Ejecutivo nos ha otorgado, inclusive, por disposición de notas reversales con los distintos países-- estamos bregando para lograr cupos que

entendemos que aún no son los que debería tener Uruguay. Por ejemplo, con relación a CAUCE, con Argentina estamos todavía, lamentablemente, muy lejos de lograr el 5% de la producción total. Pero, de todos modos, se han realizado avances importantes y se ha logrado que determinados productos estén ingresando actualmente con cierta fluidez dentro de los mercados vecinos. Esto crea antecedentes. ¿Qué es lo que sucede? Por ejemplo, dentro de la administración del cupo, el exportador tiene un antecedente que no lo pierde, salvo que lo incumpla. Con esto se trata de preservar el esfuerzo que ha hecho determinada firma en base a una política de "marketing" o de precios de sacrificio, que ha logrado penetrar en los mercados.

Cuando hay ampliación de cupos o cupos no utilizados, el criterio que se emplea es dar entrada a empresas que no tienen antecedentes. Por ejemplo, en una ampliación de cupos con la Argentina, por la cual se logra --por el artículo que establece el 5% de la producción-- elevar, digamos, lo que es un cupo de 100, a 200. En este caso se determina un porcentaje del cupo que es del orden del 70% que se distribuye entre los que ya tienen antecedentes y el 30% queda para ser utilizado por nuevos exportadores. Lo que se pretende es no cerrar un mercado en el sentido de que no entre absolutamente nadie.

En este artículo está, precisamente, establecido nuestro deber de preservar ese hecho evitando que industrias que se instalen en zonas francas --que tendrán certificados de origen de Uruguay si es que cumplen los requisitos de origen, que es otro punto-- por un problema coyuntural, puedan ejercer presión sobre los mercados y provoquen que los antecedentes ya logrados por las empresas uruguayas exportadoras de zonas no francas, se puedan perder. Pensamos que esto está perfectamente contemplado en el artículo 41.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera saber si el establecimiento de los cupos y la adjudicación de los mismos a las empresas, es de resorte del Gobierno uruguayo.

SEÑOR CARDOZO.- Así es, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si tomamos, por ejemplo, los tejidos,

el peligro que existiría si el Gobierno no diera preferencia, sería que una industria textil instalada en zona franca pudiera vender a la Argentina a precios más baratos que las instaladas en zonas no francas.

Pienso que Argentina, a raíz de esta ley, puede no comprar la producción de las industrias instaladas en zonas no francas, sabiendo que luego va a estar la oferta de las instaladas en zona franca que será más barata. ¿Cómo puede contrarrestarse eso?

SEÑOR CARDOZO.- Esa es una de nuestras inquietudes.

En ese caso, el antecedente se perdería luego de un año de no exportar.

O sea, si existiera, supongamos, un "lockout" por parte de los compradores argentinos para no comprar a sus tradicionales vendedores a efectos de que estos logren perder sus antecedentes y su cuota --por lo que ésta quedaría libre para el otro año y de esa manera pudiera ser aprovechada por exportadores de zona franca en situación más competitiva para los compradores argentinos-- actualmente no está contemplado dentro de lo que es, digamos, la reglamentación vigente de la distribución de cupos.

Pensamos que esto podría ser corregido porque la adjudicación de cupos es una reglamentación interna --hasta de la Cámara de Industrias, por supuesto, con el visto bueno del Gobierno-- y si se llegara a comprobar una situación de ese tipo, que sería de fuerza mayor, podría establecerse, a mi juicio, alguna cláusula de salvaguardia que evitara que se cometiera esa injusticia.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Cardozo habla de un posible

"lockout" argentino, pero ¿cómo se le puede reprochar a un importador argentino que prefiera comprar un tejido más barato en la zona franca? Parece natural que esto suceda.

SEÑOR COSENTINO.- Antes de contestar la pregunta muy inteligentemente planteada por el señor Presidente, debo decir que es una de las mayores inquietudes que nos preocupan.

Esto forma parte de otros aspectos que queremos abordar, si es que nos alcanza el tiempo.

Lógicamente, el fabricante nacional actualmente instalado dentro de nuestro territorio no goza de los beneficios previstos en la ley, de los que sí gozarán los instalados en zonas francas, es decir, energía, combustibles, algunos insumos y otra serie de ventajas que le permitirán reducir sus costos.

Es obvio que una empresa argentina, para seguir con el ejemplo, puede instalarse en la zona franca y simplemente esperar para no comprar en el Uruguay, debido a que nuestros costos son más elevados y, cuando llega el período de reglamentarse, como el cupo no se utilizó hasta tal fecha, queda libre para quien lo quiera aprovechar y, entonces, es evidente que los precios de los productos provenientes de zonas francas serán menores.

Por lo tanto, una de nuestras preocupaciones que plantearemos es en qué forma puede la industria nacional ir contando con una serie de ventajas como, por ejemplo, energía más barata en determinados horarios o algún otro beneficio que le permita reducir sus costos de producción para competir con las industrias instaladas en zonas francas.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Ustedes creen que todas esas aspiraciones pueden plasmarse por vía de la reglamentación? ¿No necesitarán una ley? Pienso que esas rebajas impositivas no pueden lograrse por la vía de la reglamentación. Además, entiendo que sería más seguro para ustedes que todas esas circunstancias a las que aspiran se implantaran por vía de la ley y no por decretos porque éstos siempre pueden cambiarse. Modificar una ley siempre es más difícil.

SEÑOR CARDOZO.- Es cierto lo que acaba de manifestar el señor Presidente.

El señor Cosentino tenía otras inquietudes con respecto a otros artículos del proyecto de ley referidos a la eliminación de los monopolios estatales, tarifas preferenciales, etcétera. Este ha sido un postulado muy antiguo de la Cámara de Industrias pero que lamentablemente no ha sido posible plasmar. Entonces, el hecho de que hoy existan disposiciones que permitan que determinados inversores en territorio franco puedan beneficiarse con este tipo de exenciones posibilitaría a la Cámara de Industrias lograr algo que hace mucho tiempo está pidiendo y sería un antecedente válido. Claro que, sin lugar a dudas, como decía el señor Presidente, ello tendrá que ser contemplado a través de una ley.

No dudamos de que lo que contiene una ley es mucho más válido, más estable que lo que puede decir un decreto reglamentario. Pero es cierto también que nosotros pensábamos que nuestras inquietudes podían contemplarse, eventualmente, por un decreto reglamentario. Lo hacíamos a los efectos de no obstaculizar algo que aparentemente estaría en vías de definición, para no entorpecer la pronta sanción de una ley. Al respecto habíamos conversado con los Ministerios respectivos.

SEÑOR BATLLE.- ¿Cómo cree la Cámara que puede resolver esta dificultad?

SEÑOR CARDOZO.- ¿La que plantea el artículo 41?

SEÑOR BATLLE.- Me refiero a las situaciones planteadas por el señor Presidente.

SEÑOR CARDOZO.- La Cámara todavía no tiene posición formada sobre el artículo 41 puesto que recién se están realizando los estudios pertinentes. Sin embargo, pensamos que no es impo-

sible lograrla, en la medida en que la distribución de cupos se hace dentro de la misma Cámara; o sea que todos los acuerdos actuales sobre distribución de cupos la Cámara los está haciendo siguiendo resoluciones de carácter interno. No existen acuerdos de tipo general. Por circustancias especiales hay sectores que se rigen a través de acuerdos también especiales, en este aspecto de la distribución de cupos.

Lamentablemente, no puedo ser más preciso con respecto a la pregunta del señor Senador Batlle, porque todavía no se ha instrumentado ninguna solución.

SEÑOR BATLLE.- Se ha hecho referencia a la dificultad de aplicar el artículo 41 o el régimen en general. Se plantea la posibilidad de que un importador que se rige por las normas de CAUCE, no utilice el cupo asignado, es decir, haga caer ese cupo por no haberlo utilizado durante un año. Entonces, espera un año y al siguiente comienza a importar, dentro de las normas de CAUCE, desde la zona franca. Los señores Representantes de la Cámara de Industrias dicen que el que importa desde la zona franca se vería beneficiado por una cantidad de disposiciones que harían que sus costos fueran más competitivos.

¿En algún momento se discutió que los beneficios del CAUCE y del PEC no alcanzarían a la zona franca?

SEÑOR CARDOZO.- Este tema lo discutimos a nivel de los Ministerios de Economía y Finanzas y de Industria y Energía. Ambos entienden que los industriales que se instalen en la zona franca tendrían que tener acceso a los cupos. Es más; la primera parte del artículo 41, inclusive dice que el Ministerio de Economía y Finanzas dará certificados de origen uruguayo a todos aquellos productos que fueran elaborados en la zona franca. Aparentemente no habría discriminación, en cuanto al origen, entre productos de la zona franca y de la zona no franca. Claro que siempre y cuando --con relación a los convenios especiales-- se cumplan las condiciones especiales de origen. Ese es otro problema.

SEÑOR BATLLE.- Eso no quita que pudiera establecerse que el certificado de origen se conceda a los productos de la zona franca, pero haciendo restrictivo ese derecho a los convenios o a las transacciones que se encuentren fuera de los mismos. Los convenios establecidos son producto de negociaciones entre países. Previamente las partes han establecido las condiciones de igualdad en que deben moverse los países y los productos que se incorporen a los convenios.

c.b.2

Por ejemplo, condiciones igualitarias de carácter impositivo, de costos, de normas generales bajo las cuales los países [illegible] producciones.

Ahora, señor Presidente, vamos a introducir una variante. Vamos a suponer que fuera al revés, que la zona franca estuviera en la Argentina, ¿qué pasaría con los importadores uruguayos de los productos industriales argentinos, dentro del CAUCE, elaborados por fábricas instaladas en esa zona franca, que sustituirían a los productos similares de fábricas argentinas que están instaladas de la misma forma que las que ustedes representan?

Pienso que podría establecerse una contrapartida con respecto a la evidente ventaja de costos que supone estar en la zona franca, que sería la desventaja de no estar beneficiado por los convenios particulares y estar dentro del régimen de exportación. Creo que podría buscarse una mecánica a los efectos de brindar una determinada protección, de otra forma sería imposible resolver el correcto ejemplo expresado por el señor Presidente. A mi modo de ver, la única solución a estudiar podría ser la de decir, por ejemplo: "Muy bien; si los cupos o las condiciones del CAUCE y del PEC son de tal naturaleza, los productos de la zona franca no podrán pasar de un porcentaje tal de esos cupos, o no podrán estar referidos a esos cupos". De lo contrario, la otra mecánica sería imposible; porque también puede suceder --creo que lo decía también el señor Presidente-- que el productor argentino importador se instale en la zona franca uruguaya para producir para su propio consumo, dentro de los términos del CAUCE. Esto es algo que no se puede evitar. Pienso que desde el punto de vista de la realidad comercial e industrial que va a crear la zona franca, no se ha tenido muy en cuenta el mercado argentino con relación a los que allí se instalen. Sin embargo, tenemos que considerar este tema porque si no se ha tenido muy presente el mercado argentino, sí se ha tomado en cuenta el brasileño que, para los argentinos, es muy importante. Por supuesto que para el Uruguay puede ser algo de gran significación y repercusión el hecho de poder obtener un beneficio de la posibilidad de ingresar al mercado brasileño por esa vía. Ello alentaría el crecimiento del producto industrial. Entiendo que tendríamos que analizar algunas de las cláusulas de salvaguardia de carácter legal vinculadas a los temas de las negociaciones especiales del Uruguay con terceros países. Es el caso de las negociaciones especiales con México y Venezuela, por ejemplo, en las que obtenemos singulares ventajas. Y si de las ventajas especiales

c.b.3

creamos diferencias, caeríamos en lo que siempre señala el señor Senador Aguirre cuando nos da lecciones jurídicas en el Senado: estaríamos considerando en forma desigual a los iguales. Reitero que tenemos que estudiar este tema, que fuera planteado con corrección y acierto por el señor Presidente de la Comisión. Por más ajustada que sea la reglamentación, no puede impedir que ocurra lo que aquí se ha planteado.

SEÑOR AGUIRRE.- Efectivamente, porque depende de la voluntad de un tercero.

SEÑOR FLORES SILVA.- Señor Presidente: voy a reivindicar la posición original de la Cámara de Industrias en el sentido de que se encuentra satisfecha con el texto actual, que no le merece objeciones, incluyendo el hecho de que por la vía reglamentaria se podrían solucionar las inquietudes con relación al artículo 41. En la exposición que realizara en la sesión pasada, el señor Ministro abundó largamente en la casuística que podría darse y que es muy variada. El señor Presidente ha planteado con acierto una de las posibilidades, pero existen muchas otras. La base de la argumentación del Poder Ejecutivo radicó en que el manejo de los cupos en los acuerdos preferenciales es tarea de la administración de Gobierno y de la propia Cámara que, de algún modo, pueden prever la práctica comercial distorsionante aquí señalada. Obviamente, un ciudadano argentino puede comprar en la zona franca o en terceros países, pero en lo que tiene que ver con el manejo de los cupos de excedentes del CAUCE, la Cámara y el Gobierno podrían prever estas prácticas distorsionantes. Esta es la posición que el señor Ministro sustentó en la primera sesión y que satisface, según tengo entendido, a los integrantes de la Cámara. Coincidiendo con la actitud del señor Presidente, creo que en primera instancia este punto podría ser manejado por la vía reglamentaria, sin incursionar en modificaciones del texto que tenemos a consideración. No quiero extenderme en la discusión sobre los beneficios que podría tener la zona franca porque ello llevaría demasiado tiempo y habría que tener en cuenta también que la protección que tiene la industria nacional no la tendría la zona franca.

Esta es otra discusión, aunque es válido señalarla como antecedente mencionaba el señor Vicepresidente de la Cámara. En ese sentido, podemos estar de acuerdo.

Quería hacer esta acotación porque entiendo que está vigen-

te la afirmación inicial en la posición de la Cámara respecto a sentirse satisfecha con el actual texto.

SEÑOR COSENTINO.- Quiero aclarar que no es que nos encontremos satisfechos, aunque ello pueda parecer un poco fuera de lugar. Preferiríamos que no hubiera una ley de zona franca como la propuesta. Es decir, por razones obvias, grandes sectores de la industria nacional --seguramente algunos industriales habrán conversado con los señores Senadores-- se están moviendo en torno a este tema. Queremos reiterar que la Cámara de Industrias adoptó por mayoría esta posición con relación al texto propuesto. Aceptamos que esto siga adelante porque reconocemos que es opinión del Gobierno --probablemente con apoyo mayoritario en el Parlamento-- que este hecho es importante para el país. En ese sentido, consideramos que no es del caso oponernos por oponernos; por esa razón hemos discutido el tema en forma muy extensa, para lo cual contamos con la presencia de los señores Ministros y Subsecretarios que concurrieron a la Cámara y nos dieron una serie de seguridades en cuanto a las posibilidades de intervenir en la reglamentación. Sin embargo, estos hechos no nos dejan del todo tranquilos; reitero que preferiríamos que las cosas quedaran como están, aunque evidentemente la ley actual de zonas francas, que existe desde hace tantos años, no ha resultado de beneficio para el país. Pensamos que todos debemos propender a que las cosas sigan mejorando. Si el país se puede beneficiar de inversiones en zonas francas y aumentar sus negocios de exportación por ese camino, debemos tratar de cooperar con esto. Insisto en que no es del todo cierto que la Cámara de Industrias se encuentre totalmente satisfecha; mayoritariamente hemos aceptado que tenemos que trabajar juntos para que este proyecto, su reglamentación y sus consecuencias resulten beneficiosos para todos aunque, seguramente, en última instancia, siempre será en perjuicio de algunos.

SEÑOR FLORES SILVA.- Si no he entendido mal, la Cámara de Industrias, utilizando los términos que figuran en el memorándum enviado por ella a la Cámara de Representantes, comparte los objetivos establecidos en el artículo 1º, en la medida en que la intención sea volcar lo producido en las zonas francas hacia el mercado externo. Entonces, comparte la existencia del texto legal propuesto. Por otra parte, y a los efectos de entender la posición de la Cámara, no realiza objeciones respecto al texto actual que emergió de la Cámara de Representantes. Por último, señala algunas inquietudes a solucionar por vía reglamentaria, que se vinculan, por ejemplo, con los incisos finales de los artículos 2º y 41. En resumen, esa es la posición de la Cámara, que ha sido tomada por amplia mayoría.

c.b.5

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Quisiera hacer una pregunta alejada, quizás, del texto en discusión, pero de carácter práctico.

El país tiene instalada una zona franca que muchos de nosotros hemos visitado. Desde el punto de vista práctico de los industriales, ¿cuál es el análisis que se hace de dicha zona franca? ¿Qué uso se le ha dado por parte de la industria? ¿Qué crítica pueden formularle al enmarque jurídico de lo que ya tenemos como zona franca?

No estamos innovando y, desde el punto de vista jurídico, existen zonas francas en condiciones distintas de las de este proyecto; pero nos interesaría una evaluación, aunque sea a vuelo de pájaro, del mismo. La pregunta quizás no está prevista y, en ese caso, el gremio no podrá contestarlo en forma colectiva; pero, para las personas presentes, que tienen experiencia, ¿cuál es su análisis después de equis años de existir dicha zona? ¿Fueron meramente depósitos aduaneros? ¿En qué se podría mejorar lo que tenemos? Quizás ese podría ser un paso más prudente, que nos llevaría paulatinamente hacia otra etapa.

SEÑOR CARDOZO.- Antes de que llegara el señor Senador Lacalle, habíamos hecho alguna referencia a la Ley del 23 referente a zonas francas ya existentes, que desde el punto de vista industrial es totalmente inoperante. El sector industrial --salvo excepciones muy contadas-- no ha encarado la zona franca como una herramienta digna de ser utilizada, y la experiencia así lo indica.

SEÑOR BATLLE.- ¿Por qué no lo ha hecho?

SEÑOR CARDOZO.- No podría contestarle, señor Senador; pero quizás no lo ha hecho porque no le ha servido como instrumento.

En cuanto a este nuevo proyecto, tengo mis dudas respecto a si el sector industrial no instalado en zona franca va a hacer uso de él, o si esto va a ser exclusivamente para inversiones nuevas o de gente del exterior que va a venir a radicarse allí.

Repito lo que dije al principio: lamentablemente, el tema de zona franca es para el sector industrial muy urticante porque crea gran nerviosismo, expectativa y temor por el eventual desarrollo del mismo. Existe también un gran desconoci-

[illegible]miento del asunto por parte de este sector. Se habla mucho [illegible], pero sin saber cuáles son los instrumentos que se están [illegible]ando.

Resumiendo la contestación al señor Senador Lacalle, diría que la actual ley de zona franca es totalmente inoperante y no constituirá un instrumento hábil como palanca de desarrollo, con su actual redacción.

En lo que respecta a este nuevo proyecto, las opiniones del sector industrial están muy divididas. Hay gente que piensa que será otra vez inoperante y otra que tiene grandes temores de que esta zona pueda ser un gran polo de desarrollo y, por lo tanto, sienten mucha incertidumbre respecto a la manera en que ello influirá --favorable o desfavorablemente-- a la industria ya instalada en territorio nacional.

SEÑOR SENATORE.- Tengo conocimiento de que en la Cámara de Industrias se ha adoptado decisión por mayoría sobre este asunto. Pero también ha llegado a la Comisión la solicitud de ser recibidos de parte de algunos señores industriales que representan sectores muy importantes de la industria nacional y que tienen observaciones un poco más severas que formular a este proyecto, y que no aportarían otra solución que la de la modificación de la ley.

En cuanto a la aspiración manifestada por los señores integrantes de la Cámara de Industriasen el sentido de que se ajuste por decreto esta ley en el sentido que ellos pretenden, señalo que hay cosas que no van a poder ser corregidas de esta manera, salvo que el decreto exceda su campo e invada el de la ley, cosa que no me extrañaría sucediera.

Lo que se refiere a los beneficios e incentivos financieros o fiscales otorgados a la zona franca, por ejemplo, no va a poder ser solucionado por la vía de decreto, dentro de la Constitución y de la Ley. Los beneficios de que disfrutarán los usuarios de la zona franca no podrán ser aplicados por decreto a los que operan en las mismas condiciones fuera de dicha zona.

Desde luego, la observación de los señores industriales es valedera en un sentido. Por ejemplo, en una Conferencia de las Naciones Unidas en que se hizo el examen general de las zonas francas que existen en otros lugares del mundo, se hizo notar que las diferencias entre los beneficios fiscales de

ad.2
D/239

dicha zona y los de las que están fuera de ella, no son significativas, lo cual es un modo de protección eficaz a quienes trabajan fuera del territorio franco.

En todo caso, este problema tendría que ser ajustado en la propia ley, ya que no creo que posteriormente el decreto pueda realizar dicho ajuste.

SEÑOR COSENTINO.- Por supuesto, estamos de acuerdo con el señor Senador. Nosotros no tenemos la pretensión de que se contemplen por decreto reglamentario los beneficios o exenciones fiscales, o preferencias en cuanto a tarifas públicas para quienes no estamos en zonas francas.

Lo que sí pretendemos es que la posibilidad de los cupos de preferencia que tenemos por convenios bilaterales ya firmados se mantenga; y ahí llegar a una preferencia, o que se busquen los mecanismos para que esas concesiones que ya existen no se escapen de manos de la industria que ya las está aprovechando desde hace tiempo.

Esa es una aspiración. Otra es la de que por vía de la reglamentación de esta ley nos dejen una cierta tranquilidad --que nunca va a ser total-- de que ella no va a ir en perjuicio de las industrias instaladas.

En cuanto a los otros beneficios de que hablábamos, ellos seguramente serán materia de discusiones y conversaciones con las autoridades competentes del Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de que por otras vías se pueda ir otorgando a la industria nacional beneficios parecidos a los que van a tener por ley quienes se instalen en zona franca.

SEÑOR CARDOZO.- Contestando al señor Senador Senatore, concretamente señalo que la intervención de la Cámara de Industrias en cuanto a la aspiración de intervenir en el decreto reglamentario, se limita pura y exclusivamente a los artículos 2º y 41.

El artículo 2º, en su parte final, es el que establece las medidas necesarias para que no se perjudique la capacidad exportadora de las industrias instaladas en zona no franca. Esto no se refiere exclusivamente a los convenios, como dice el artículo 41, sino al resto del mundo.

Nosotros intervendríamos en esa parte de la redacción,

ad.3
D/239

y en el artículo 41 sobre el tema de que ya habíamos hablado, a través del decreto reglamentario.

En relación al resto de las concesiones que se puedan otorgar, evidentemente, entra en las facultades de la ley, no pueden ser dispuestas por decretos reglamentarios, pero sí --de acuerdo con lo conversado con los Ministros competentes-- la Cámara va a estar muy atenta y va a velar sobremanera para que concesiones que se puedan otorgar a industrias que se instalen de futuro en zonas francas, no afecten a la eventual competitividad de industrias ya instaladas. O sea, como decía el señor Senador Flores Silva, servirá como precedente a los efectos de que futuros planteamientos que pueda hacer la industria ya instalada, sean tenidos en cuenta por el Gobierno en el futuro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ustedes señalaban la grave inquietud de la Cámara en lo que respecta, por ejemplo, al artículo 40 con la industria automotriz. Como resultado de las conversaciones con el señor Ministro han llegado a la tranquilidad de que por vía reglamentaria se va a disipar esa grave inquietud.

SEÑOR CARDOZO.- En relación al artículo 40 a través del cual se establecieron las inquietudes con respecto a la industria automotriz, no vamos a poder resolver el problema del decreto reglamentario, porque es un tema que, evidentemente, no puede ser contemplado y no se puede tener exigencias con industrias que se instalen en territorio franco iguales a las que se [illegible] con la industria automotriz, en cuanto a todo lo que es reglamentación.

Respecto a eso, los Ministerios de Economía y Finanzas y de Industria y Energía fueron absolutamente claros en ese sentido, de que no puede ser contemplado dentro de lo que es la ley de zonas francas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero mientras no sea contemplado en una ley, ¿ustedes entienden que con este texto se va a perjudicar a la industria automotriz, o no?

SEÑOR CARDOZO.- No tenemos opinión formada en cuanto a los efectos, ya sean nocivos o positivos que pueda tener la ley de zonas francas en su contexto general, no sólo con relación a un artículo, sino a la industria ya instalada. Lamentablemente es un gran signo de interrogación en cuanto a cuál puede

ver el alcance, el desarrollo y los efectos que pueda tener una futura zona franca.

SEÑOR AGUIRRE.- En mi concepto, es evidente que el tema de este proyecto de ley es altamente polémico a nivel de la industria nacional.

Yo, que no integro esta Comisión, he recibido planteamientos, inquietudes, memorandos, de diversas personas e instituciones vinculadas a la industria nacional que ven con preocupación este proyecto de ley.

Tenemos que tomar como un dato de la realidad lo expresado por los directivos de la Cámara, en el sentido de que en una asamblea que se realizó, por amplia mayoría se estableció una opinión favorable al proyecto de ley.

No obstante, surge inequívocamente de sus propias manifestaciones que preferirían que la legislación en esta materia quedara como está. Es decir, no suscita el mínimo entusiasmo a nivel de la Cámara de Industrias, la sanción de este proyecto, por el contrario, plantea una serie de preocupaciones, inquietudes y dudas respecto a determinadas disposiciones básicas respecto de las cuales han recibido una tranquilidad relativa a través de conversaciones mantenidas con los Ministros de Economía y Finanzas y de Industria y Energía y con el Director de Zonas Francas en el sentido de que van a ser resueltas favorablemente por la reglamentación.

Interpreto de aquí que existe una suerte de resignación casi fatalista en el sentido de que la ley se va a sancionar, partiendo de una premisa que, en mi concepto, no está demostrada.

O sea, que existe mayoría en el Parlamento nacional para sancionar este proyecto de ley con este texto; la hubo en la Cámara de Representantes, pero no está claro que ocurra lo mismo en el Senado.

Si la hubiere, si fuera un hecho consumado, esta Comisión no estaría tratando el tema, discutiendo detalladamente el texto ni estaría asesorándose.

Es evidente que hay miembros de la Comisión, y otros que

ad.5
D/239

[illegible] la integramos, que también tenemos nuestras dudas, preccupaciones y objeciones a determinados artículos.

Concretamente, a través de la pregunta efectuada por el señor Presidente, se ha manifestado una posición discrepante con la forma como no resuelve este proyecto de ley el tema de los cupos.

El señor Senador Batlle, con su lucidez habitual, ha evidenciado como este aspecto no está resuelto en el proyecto de ley, porque el perjuicio al industrial uruguayo se haría por vías de una actitud a un tercero, que en este caso es el exportador extranjero --en el ejemplo que él manejó, el exportador argentino-- que se maneja dentro de los términos del CAUCE.

Como esta objeción que se ha planteado, se pueden presentar otras. Días pasados estuvimos formulando observaciones jurídicas al artículo 2º, que quizás no sean las más importantes.

Con todo esto, quiero expresar que no estamos en una etapa de asentir, simplemente, porque esto va a salir de cualquier manera.

No, no soy contrario a una nueva ley de zonas francas porque la que existe, evidentemente, en los hechos no funciona y no beneficia al país; pero digo sí que este es un tema tremendamente delicado y que estamos en un período de mejoramiento del proyecto de ley y corrección de eventuales errores que él puede presentar. Por consiguiente, esto hay que señalarlo.

Si en opinión de las entidades afectadas existen disposiciones a mejorar, no hay que remitirse, en mi concepto, a la reglamentación, por varias razones, una de las cuales ha sido expresada, y es que mientras la ley no puede modificarse sin la voluntad de la mayoría del Parlamento nacional y dar una estabilidad a la situación que se consagra, el decreto es modificable en cualquier momento por el Poder Ejecutivo sin un debate amplio a nivel nacional.

No se trata de una crítica a este Poder Ejecutivo, porque mañana o dentro de unos años puede ser otro y responder a

otro partido o al mismo que hoy está en el Gobierno pero en su seno pueden prevalecer otras orientaciones.

Es una realidad que los decretos no tienen la estabilidad de las leyes.

Por otra parte, participo de la opinión según la cual hay algunas cosas --como decía el señor Senador Senatore-- que no son materia de la reglamentación.

Si vamos a establecer por vía de la ley, un tratamiento discriminatorio en favor de unos y otros industriales, no creo que eso pueda remitirse al decreto, porque, en mi concepto, esto significa una delegación de la competencia legislativa. De acuerdo con el artículo 36 de la Constitución, se consagra la libertad de industria y comercio y las limitaciones que a ella pueden establecerse, sólo pueden provenir de leyes fundadas en el interés general. Evidentemente, aquí vamos a establecer un trato discriminatorio que no respeta, en principio, la igualdad ante la ley. Naturalmente que la igualdad ante la ley, como decía el señor Senador Batlle, tiene sus límites; debe tratarse igualmente a quienes se encuentran en situaciones similares. También, el interés general nos puede llevar a discriminar a quienes están en una misma actividad industrial o comercial. Pero, eso lo debemos establecer con claridad en la ley, porque es nuestro deber y es la garantía que debemos dar a quienes en el futuro puedan ser perjudicados; perjuicio que, además, si resulta en detrimento de la industria nacional, en definitiva, lo son para el país. El industrial lo ve legítimamente desde el punto de vista de su interés particular, pero ese aspecto es, en definitiva, el interés del país, no de ellos en particular. Como todos estamos preocupados por este tema, me he asesorado con gente que sabe más que yo sobre el mismo y, por ejemplo, con respecto a una de las disposiciones que inquieta a la Cámara de Industrias, a mi modo de ver, justificadamente, el apartado final del artículo 2º que es una de las cosas que el proyecto de ley, tal como está aprobado en el texto que viene de la Cámara de Representantes delega en el Poder Ejecutivo, asesores que se han ocupado de este problema, me han hecho el siguiente comentario sobre esta norma que creo mi deber trasladar al seno de la Comisión, diciendo que el inciso final torna a dejar en manos del Poder Ejecutivo la consideración de los aspectos perjudiciales de la competencia industrial de las zonas francas en referencia a las industrias nacionales.

ad.7
D. 239

la discrecionalidad es inconveniente y, por otra parte, "ad futurum", con este tipo de regulación puede tornarse un instrumento de favor político o bien utilizarse como política instrumental de orientación de la producción nacional que resulta altamente inconveniente.

Dejemos de lado lo que se dice de favor político, porque creo que es una suposición que no corresponde, no hay por qué entrar en ese tipo de consideraciones. Lo que debemos presumir es que nadie va a hacer favor político y que se actúa siempre en defensa del interés nacional bien entendido. Pero es cierto, sí, que por la vía reglamentaria se puede utilizar, como política instrumental, que ampare de la competencia de la producción industrial en zonas francas a determinadas actividades industriales y no a otras. Eso debería estar consagrado y regulado por la ley y no por el decreto, en mi opinión.

SEÑOR BATLLE.- La pregunta que hizo el señor Senador Lacalle Herrera fue contestada por el señor Cardozo, diciendo que los hechos demostraban que la ley vigente, la del 23, no había sido utilizada. Naturalmente que la respuesta tiene que ver con lo que ha acontecido. Quisiera agregar a eso que presumo que ha sido así en función de que esa ley del 23 no establecía certificados de origen y como tal colocaba al comercio internacional al margen de lo que se podía producir dentro de la zona franca. Por tanto, de hecho la ley del 23 no podía funcionar al no existir certificados de origen. No se le podía poner --como acotaba el señor Senador Lacalle Herrera-- made in Uruguay.

Ahora bien, la afirmación del señor Presidente de la Cámara de Industrias, señor Cosentino en el sentido de que la Cámara como tal está en contra del establecimiento de cualquier zona franca y que preferiría que las cosas no se modificaran; es una afirmación muy grave porque niega una realidad. En el mundo, las zonas francas se han utilizado con fines específicos, en beneficio de la comunidad y es una afirmación que supone que el país tiene que autolimitarse en cuanto al uso de instrumentos que en algunos otros lugares han dado resultados. Quiere decir que dejar las cosas como están y negarnos a la posibilidad de usar instrumentos que se han utilizado, es una actitud negativa con respecto a la consideración de las conveniencias de la comunidad. Quizás sea una actitud positiva en cuanto a ratificar la actividad industrial

de los que ya tienen en el área en que están, pero considerar eso desde el punto de vista subjetivo de la situación de cada industrial en la condición dada hoy, significa perder de vista las ventajas de caracter global que una medida de esta naturaleza puede darle a toda la comunidad.

Las leyes tienen una estabilidad que no tienen los decretos y la realidad es mucho más rica que las leyes y los decretos y en materia comercial e industrial aún lo es más.

Si es cierto que es peligroso dejar liberado a la discrecionalidad del príncipe la posibilidad de que todas estas reglamentaciones cambien y alteren las realidades en las cuales deben moverse los industriales, también lo es que la sociedad es un entramado mucho más complejo de lo que era hace 100 años, que los gobiernos aunque tengan potestades generales de reglamentación no pueden hacer cualquier cosa. En última instancia también hay un control político por otros mecanismos que se pueden ejercer a través de los parlamentos o Partidos Políticos cuando aún existiendo disposiciones legales se va más allá de lo que el poder político entiende que es la aplicación lógica y justa del texto legal. Si imaginamos una ley tan casuística para tratar de resolver con nuestra imaginación de hoy todos los problemas que se puedan plantear, nos vamos a encontrar que dentro de 15 días la realidad ha creado cosas que nosotros no estamos en condiciones de pensar ahora y sobre todo sucede eso en materia industrial y comercial.

Pienso que tendríamos que movernos en dos planos. En primer lugar, debemos reconocer que la zona franca es un instrumento que le puede servir al país. No pretendemos con esto inferirle un daño, un agravio a la industria instalada, pero tampoco podemos marginarnos del uso de instrumentos en función de que estos puedan eventualmente perjudicar a la industria instalada. No creemos que el planteó de la Cámara de Industrias sea correcto, cuando nos dicen que preferirían que no hubiera ninguna ley. Me parece que es correcto cuando nos expresan que preferirían que las leyes tuvieran algunas garantías o controles más claros.

El tema del uso de los convenios y de las preferencias que derivan de éstos es un tema sensible y lo es porque supone colocar a los iguales en situación desigual. Por tanto insisto en que ese es un tema sensible.

sr.2

25 x

Por lo tanto, tenemos dos elementos a considerar. Si eso lo podemos resolver incorporándolo a la ley o a través de una reglamentación adecuada. Ese es el tema que creo básicamente debe considerar esta Comisión. El hecho de que pueda haber mayoría en una ley o de que pueda no haberla, no altera nuestra capacidad de analizarla. En todas las Comisiones analizamos las leyes, inclusive se votan en ellas y después se votan en contra en el plenario como nos ha ocurrido recientemente.

Debemos analizar este tema porque es posible que de una mala aplicación del artículo 41 --que me parece es el más complejo porque es donde está la diferencia cualitativa entre esta ley y la otra, o sea el certificado de origen-- tengamos que ver cómo procuramos que este tema tan difícil, o sea el que gira alrededor del asunto de las zonas francas, sea resuelto con garantías para todos de manera de sentirnos cómodos. También los señores industriales aquí presentes podrían trasladar sus industrias para la zona franca. Por ejemplo, el señor Cosentino solamente tendría que correrse 25 metros.

SEÑOR FLORES SILVA.- Coincido con algunas de las expresiones vertidas, por lo tanto, quiero dejar constancia de ello, ya que las leyes deben favorecer el interés general y muchas veces, en ese favorecimiento, se perjudican algunos.

Es muy importante que haya concurrido a esta Comisión la delegación de la Cámara de Industrias ya que son los eventuales perjudicados en este asunto de las zonas francas. Es interesante lo que vienen a manifestar y que expresan que no tienen objeciones a un texto; naturalmente tienen inquietude. Digo que la actividad comercial está llena de inquietudes diarias, pero me parece muy importante, que un sector eventualmente perjudicado por una legislación se acerque a nosotros.

Eso demuestra que se ha avanzado algo. Los señores miembros de la Cámara de Industrias nos han relatado que se ha adelantado en el terreno de conversar con las autoridades, en ponerse de acuerdo con criterios y de buscar el espíritu que anima las cosas. Aunque eso se haya reflejado en una resolución de la Cámara de Representantes, no condiciona a la Cámara de Senadores ni a ningún señor Legislador le puede pasar por la mente algo así. Es cierto que el hecho que se haya avanzado es político, no puede ser soslayable y está para que continuemos o no considerando el tema.

Intervengo, porque de algún modo el desarrollo del debate me ha confundido. Lo que estoy diciendo, me parece casi perogrullezco señalarlo, porque ha sido el resultado del discurso de la Cámara de Industrias. Sin embargo, a lo largo de la sesión lo he visto flexibilizado al punto que, seguramente por mis limitaciones, he caído en confusión. Nos han manifestado, enfáticamente, que no tienen objeciones y luego han señalado, de la misma manera, --y era lo que recogía el señor Senador Batlle-- que no quisieran que existiera legislación alguna.

Entonces, yo me encuentro en la situación silogística, de entender la posición y apoyar un proyecto de ley y, al mismo tiempo, ayudar a que el mismo no se apruebe, todo lo cual me crea un poco de confusión.

El señor Ministro de Industria y Energía está en antesala y, seguramente, estudiaremos con él algunos puntos en concreto, la posibilidad de alguna maniobra comercial al amparo del artículo 41 --como muy bien señalaba el señor Presidente de la Comisión-- o el problema vinculado a ese asunto tan sensible a ese asunto de la integración de partes de la industria automotriz, dado que podría no ser suficiente lo establecido en la propuesta legislativa del artículo 40.

Estos temas han sido inquietud de la sesión pasada, lo son en ésta y seguirán siéndolo en las futuras; sin embargo es de destacar el hecho de que una Cámara que representa intereses que pueden verse perjudicados por una legislación determinada, venga a decirnos que no se oponen a ella, siempre y cuando esa afirmación pudiera salir diáfana, concreta, consolidada del debate y no flexibilizada por una serie de reflexiones que la relativizan.

Naturalmente, no deseo dar consejos a nadie; simplemente deseo saber cuál es la posición de la Cámara de Industrias sobre este proyecto de ley; yo, personalmente, creo que es necesaria una ley de zona franca.

SEÑOR PRESIDENTE.- En primer lugar podríamos escuchar al señor Coseñtino y luego de su exposición --sin perjuicio de que alguna otra vez los invitemos a concurrir nuevamente a la Comisión-- deberemos recibir al señor Ministro de Industria y Energía que desde hace largo rato está en antesala.



25 x

SEÑOR COSENTINO.- Muy brevemente deseo referirme a lo que decía el señor Senador Aguirre.

Con respecto a lo que manifestó de que nosotros estábamos convencidos --o para decirlo en forma más enfática-- o sintiéndonos derrotados de ante mano porque esto proyecto de ley se iba a aprobar y teníamos que aceptarlo, debo decir que, tal vez, haya un poco de eso.

Nosotros somos una corporación que tiene más de 50 sectores determinados de Cámaras y de asociaciones de industriales que, por supuesto, poseen puntos de vistas diferentes. Como ya he expresado, a algunos ni siquiera les preocupa la ley de las zonas francas, otros no tienen idea de si sirve o no y a los demás no les importa.

Oyendo todas las opiniones que, por supuesto, son dispares hemos llegado, después de largos debates y discusiones --incluso con los Ministros de Gobierno-- a la posición de que la Cámara de Industrias por mayoría, acepta este texto con las salvedades que se puedan hacer en el proyecto de reglamentación.

El señor Senador Batlle --lamento que en estos momentos no esté en Sala-- tiene razón cuando dice que mi declaración es grave, en el sentido de que yo preferiría que todo quedara como está. No me retracto de ella, es una opinión. Sin embargo, como Presidente de la Corporación de la Cámara de Industrias acepto lo que declaramos en principio, es decir que estamos de acuerdo con este proyecto de ley con la salvedad que se nos permita intervenir en la reglamentación y a través de ella salvar dos o tres inquietudes fundamentales que tenemos. Además, creo que no tenemos ni el derecho ni la facultad como para oponernos a que se apruebe el proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de los integrantes de la Cámara de Industrias con quienes, tal vez, tengamos oportunidad de conversar nuevamente.

(Se retira de Sala la delegación de la Cámara de Industrias).

(Entra a Sala el señor Ministro de Industria y Energía).

La Comisión recibe con mucho gusto, al señor Ministro de Industria y Energía.

sr.5
D/239

SEÑOR FLORES SILVA.- Señor Presidente; no estaba presente en Sala en el momento en que, hace un par de sesiones, se resolvió convocar al Ministerio de Industria y Energía. Pero entiendo que una vez que se ha avanzado directamente sobre el articulado y teniendo en cuenta que la Dirección de Zonas Francas se encuentra radicada, en el plano institucional, en el Ministerio de Economía y Finanzas y que según surge de las expresiones del señor Ministro y del señor Subsecretario en la sesión pasada, los asesores del Ministerio de Economía y Finanzas y algunos de sus jerarcas han trabajado en esta ley, pienso que debería estar presente ahora algunos de los asesores de esa Secretaría de Estado que más haya colaborado en el estudio de este asunto.

En la sesión pasada hice una sugerencia en tal sentido al Ministro de Industria y Energía, pero veo que ha seguido un criterio diferente. Si no hubiera objeciones al respecto, pienso que sería importante escuchar en algún momento la opinión del ministerio de Economía y Finanzas. Hago moción en ese sentido.

Aprovechando que estoy en uso de la palabra, me gustaría plantear al señor Ministro Presno dos inquietudes que han surgido de las deliberaciones de la Comisión en la mañana de hoy. Las señalo para que ellas sean atendidas, en el orden que sea, en las próximas reuniones de la Comisión.

Ellas se vinculan con la preocupación que la Cámara de Industrias ha manifestado con respecto al inciso final del artículo 41 y al artículo 40, que es el problema de la complementación de partes en la industria automotriz y la inexistencia de esa exigencia en la zona franca. El otro artículo --y lo señalo porque se va convirtiendo en uno de los temas más complejos del proyecto-- tiene que ver con la administración de los cupos, sobrantes o no, en los acuerdos preferenciales con los países vecinos. Se ha planteado en Sala la posibilidad --que ha preocupado a los señores miembros de la Comisión-- de que, por ejemplo, un comprador argentino incurra en una suerte de maniobras, no comprando en zonas no francas para que el cupo venza y así adquirir el bien en cuestión en la zona franca. De esta manera, se beneficiaría con los precios preferenciales. Esas dos reflexiones se han convertido, por el desarrollo de los debates de la Comisión, en obstáculos importantes. En el momento que fuera preciso, me gustaría que la Comisión conversara sobre estos puntos con el señor Ministro.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa había pensado recibir en la próxima

sr.6
D/239

sesión a un grupo de industriales que ya han solicitado audiencia, a la representación del Ministerio de Relaciones Exteriores en lo que tiene que ver con el CAUCE y el PEC y al Ministerio de Economía y Finanzas, tal como lo ha sugerido el señor Senador Flores Silva. Eso sería para el jueves 9, mientras que el jueves 16 contaríamos con la presencia de los representantes de la Administración Nacional de Puertos. Si no hay inconvenientes, aprobaríamos ese régimen de trabajo.

SEÑOR MINISTRO.- Quiero aclarar que comparto la idea del señor Senador Flores Silva y que me comuniqué con el Ministerio de Economía y Finanzas, sin embargo, se requiere la citación de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- En ese sentido habremos de proceder.

SEÑOR MINISTRO.- La dificultad que plantea el señor Senador Flores Silva con referencia al texto del artículo 40, --que dice que "no regirán para las actividades a desarrollarse en zonas francas los requisitos establecidos o que pudieren establecerse en materia de integración obligatoria de componentes nacionales"-- en cuanto a la industria automotriz, no creo que sea realmente importante, con todo respeto por la opinión del señor Senador. La integración obligatoria o, por ejemplo, la exportación complementaria, rige para los vehículos que se van a importar. Es decir que cualquier vehículo que se fabrique en la zona franca, con cien por ciento de insumos de cualquier procedencia, para la importación al territorio aduanero uruguayo va a estar sometido a las mismas normas de integración o complementación que se requiere para uno venido de Alemania, Checoslovaquia o cualquier otro país. Me da la impresión de que la crítica que me han hecho llegar los señores industriales deriva de la falta de comprensión clara de lo que es la zona franca. El vehículo que allí se fabrique, para ser introducido en el país, va a tener que cumplir con todos los requisitos y normas que regulan la industria automotriz.

Por eso, no alcanzo a comprender cuál es el sentido de la crítica.

Se trata, simplemente, que en vez de que se fabrique un vehículo en Alemania, se haga en territorio uruguayo, con obreros uruguayos.

El vehículo que se importa armado tiene que cumplir, en este momento, con un 70% de exportaciones compensatorias, 70% de valor agregado, que es parácticamente equivalente al importe del valor del auto. Y, evidentemente, de eso no están eximidos los vehículos de zonas francas.

sr.7
D/239

Por otro lado, creo que en la sesión anterior me permití anotar que es un poco impensable la instalación de un empresario en zona franca para vender al Uruguay, a la Argentina o al Brasil. Parece que no tiene mucho sentido, porque existe una variante continua en los términos que regulan los mercados argentino y brasileño, y, por lo tanto, el empresario tendría que ser sumamente audaz para realizar una inversión sin la seguridad de tener los cupos necesarios en el mercado brasileño y arriesgándose a una medida que, por sensibilidad del mercado argentino, impidiera la exportación a ese país. Esto, en lo que se refiere al artículo 40.

En lo que tiene que ver con el artículo 41, referido al aprovechamiento en zona franca y en carácter subsidiario, de los convenios bilaterales del país, podemos decir que se trata de un tema que, evidentemente, despierta la suspicacia de los industriales. Ya hemos afirmado que ambos convenios bilaterales tienen certificados de origen y cupos perfectamente estipulados. Es decir, el certificado de origen simple que otorga zona franca no posibilita la introducción de esa mercadería a Brasil o Argentina.

En el convenio de Protocolo de Expansión con Brasil, los cupos son administrados por la Cámara de Industria y no hay intención de que este criterio se modifique; así está estipulado con los brasileños.

Debemos tener en cuenta una realidad y es que cuando se efectúa el balance del comercio exterior, nos encontramos con que una enorme cantidad de concesiones que tiene el país, no se utiliza. Entonces, me parece atentatorio contra nuestra economía decir que si nuestra industria no lo aprovecha, que nadie lo utilice.

Si estas facilidades para el intercambio que nos han brindado otros países, pueden dar trabajo a uruguayos, ¿por qué no las vamos a aprovechar? ¿Vamos a dejar de hacerlo simplemente por la eventualidad de que los argentinos no compren en zona no franca? Considero que el mercado comercial no es tan digitado, tan reducido; me cuesta creer que si la oferta uruguaya es interesante dentro del CAUCE, todos los industriales argentinos adopten el criterio de no comprar nada ni utilizar el cupo, y formar un gran grupo sin aprovechar esos beneficios. A mi juicio, eso sería un poco teórico y artificial. La vida comercial está constituida por muchos oferentes y otros tantos demandantes.

ls.1
D/239

Si un grupo de comerciantes argentinos no utiliza el cupo uruguayo, pensando que va a realizar mejores adquisiciones en la zona franca, seguramente otro grupo de industriales lo va a sustituir. No se trata de un industrial argentino frente a uno uruguayo, sino de un núcleo importante de industriales frente a otro de igual entidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de que contáramos en Comisión con la presencia del señor Ministro, se planteó la siguiente observación. No es un designio malévolo de los industriales o importadores argentinos en el sentido de que se confabulen para perjudicar a la industria. Lo que ocurre es que tienen, por un lado, un precio que les cobra la industria uruguaya, mayor al que puede cobrar la industria instalada en la zona franca. Entonces, éste es el punto que nos inquieta.

SEÑOR MINISTRO.- De acuerdo con los términos del CAUCE, para poder exportar a la Argentina se requiere, en la mayoría de los casos, que los insumos sean argentinos o uruguayos. Por ejemplo, en la industria automotriz se admite un 30% de insumos de fuera de zona, pero en el resto de los productos, como pueden ser los artículos del hogar, el 100% de los insumos tienen que proceder de Argentina, o Uruguay y cuando no hay en estos países, deben traerse de los que integran ALADI.

Lo que sí podría despertar el temor es que un comerciante de zona franca traiga todos los insumos de Hong Kong y arme un producto a muy bajo costo, desplazando a los uruguayos. Esta posibilidad no es admisible dentro del CAUCE.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ese no fue el ejemplo que se manejó. Supongamos que una industria textil se instala en zona franca; sus insumos los trae de zonas no francas y no paga derechos. Entonces, puede fabricar productos de tejeduría a un costo más barato que el de las fábricas instaladas en la zona no franca. En consecuencia, los importadores argentinos no compran en la zona no franca porque ofrecen un precio superior y, simplemente, esperan a que venza el plazo para comprar a las fábricas instaladas en zonas francas a un precio menor. Entiendo que esa actitud es natural, sin necesidad de confabulación, porque el comercio siempre tiene ánimo de lucro y, por supuesto, va a comprar donde le venden más barato.

SEÑOR MINISTRO.- En el caso concreto que plantea el señor Presidente, los insumos requeridos por esa industria, tendrían que ser uruguayos o argentinos, porque si no, no los comprende

el CAUCE. Entonces, la ventaja comparativa sería, en el caso de que esa industria utilizara combustible, el ahorro entre el importado y el nacional.

Por consiguiente, la ventaja comparativa que tendría quien se instale en zona franca, son los insumos indirectos y no los que forman parte de la mercadería, porque, de lo contrario, no estarían en el CAUCE.

La ventaja comparativa, repito, provendría de utilizar combustible más barato o algún otro beneficio brindado a las industrias que se instalen en zona franca.

SEÑOR RICALDONI.- Los impuestos, también.

SEÑOR MINISTRO.- Como contrapartida, la industria de la zona no franca goza de un colchón que le permite trabajar todo el año con una actividad marginal en materia de exportación y, cuando por determinadas circunstancias se cierra el comercio con los países limítrofes, puede subsistir.

No tiene sentido que alguien invierta en zona franca para vender a la Argentina, porque lo más práctico sería que se instale en ese país evitando los costos de instalación.

Lo mismo ocurre en el caso de Brasil.

Por otro lado, el riesgo que supone instalarse en zona franca para vender a dos países, dentro de convenios que todos sabemos que funcionan en forma irregular, es demasiado grande. El sistema de la zona franca está pensado para los industriales que quieren exportar a todo el mundo.

SEÑOR FLORES SILVA.- Entiendo algo que surge muy claro de la exposición del señor Ministro y es que las zonas francas están pensadas para terceros países y no sólo para los limítrofes. Los industriales que entran en el CAUCE necesitan materias primas de los países participantes en el acuerdo lo que reduce las ventajas comparativas de los insumos directos en la confección de los productos.

No termino de entender cómo se soluciona la casuística presentada por el señor Presidente. En su ejemplo, se puede dar el caso de que convenga --por los precios, por la incidencia de los costos, de los insumos no directos y de las ventajas impositivas-- a un argentino, importar desde zona franca en el marco del CAUCE. Aquí radicaría la preocupación de los

industriales uruguayos.

Señalo que es un punto que se está volviendo polémico y que, en mi opinión, sería necesario aclararlo de modo definitivo.

Con respecto a una parte de la argumentación expuesta por el señor Ministro al inicio de sus reflexiones, pienso que debemos profundizar en cuanto a la necesidad de que en la administración de los cupos el Estado uruguayo y la Cámara de Industrias participen derectamente.

Entonces, en la administración de los cupos por parte del Gobierno ¿cómo podría preverse o enfrentarse una práctica comercial como la que señala el señor Presidente? La Cámara de Industrias apuesta a la reglamentación como forma de prevenir prácticas comerciales perjudiciales; pero no está claro cómo se llevaría a cabo la administración de los cupos por parte del gobierno.

Fue sobre esté punto que parece se está convirtiendo en la encrucijada del proyecto, en que el trabajo de la Comisión comenzó a empantanarse.

SEÑOR MINISTRO.- La garantía máxima de la industria consiste en la administración de los cupos por parte de la Cámara de Industrias. Sobre todo en el caso de Brasil, donde los cupos están manejados por la Cámara de Industrias. Pero, además, el certificado de origen para el CAUCE --que es el otro caso-- también está manejado por la Cámara. De modo que es la propia Cámara la que tiene el control efectivo para no otorgar el certificado de origen si se presenta el caso de una maniobra desleal.

La administración de los convenios, señor Pre idente, no se hace marginando a los industriales sino con la íntima conexión de la Cámara de Industrias.

SEÑOR FLORES SILVA.- Sin embargo se ha hecho la objeción de que eso resultaría de una reglamentación y no de un texto legal. En consecuencia, como la reglamentación puede cambiarse, podría ocurrir que la Cámara fuese eliminada del contralor de los cupos.

Hoy por hoy la industria uruguaya tiene la garantía de que no se van a hacer maniobras en su perjuicio, porque tiene el contralor sobre los cupos, por ejemplo, por la vía de la

ls.4
D/239

25 ×

extensión de los certificados de origen.

Pero esa garantía podría perderse por lo cual varios señores Senadores piensan que sería mejor que no quedara librada a la reglamentación sino a un texto legal específico.

SEÑOR MINISTRO.- Si el Poder Ejecutivo no cumpliera con lo que, por ejemplo, dispone el segundo parágrafo del artículo 41 y el último del artículo 2º, incurriría en responsabilidad política.

El mandato legal le exige adoptar las medidas necesarias a los efectos de que "estas actividades no perjudiquen la capacidad exportadora de las industrias ya instaladas en la zona no franca".

Por otro lado, el parágrafo 2º del artículo 41 establece que tendrán que ser aprovechados con preferencia, "por las industrias exportadoras de dichos productos ya instaladas en la zona no franca".

También se pide al Poder Ejecutivo que tome las medidas necesarias para que se cumpla con el mandato legal.

El Poder Ejecutivo no cuenta con discrecionalidad para actuar.

Para cumplir con la ley, tendrá que proteger a las industrias instaladas en la zona no franca.

SEÑOR AGUIRRE.- Con el propósito de ordenar las observaciones que me merecen sus reflexiones, y partiendo de la premisa de que el señor Ministro domina más el tema que nosotros porque lo ha estudiado a fondo, voy a decir lo siguiente.

El hecho de que la ley establezca, en el apartado final del artículo 2º y en el parágrafo 2º del artículo 41, dos

disposiciones tendientes a que el Poder Ejecutivo, por la vía reglamentaria, determinará medidas en virtud de las cuales no se perjudique a la industria nacional instalada en zona no franca, quiere decir --creo que el razonamiento es incontrastable-- que si esta previsión no estuviera, por el juego de las demás disposiciones de la ley, la industria nacional instalada en zona no franca podría verse perjudicada.

El parágrafo final del artículo segundo dice: "El Poder Ejecutivo adoptará las medidas necesarias a los efectos de que estas actividades" --todas las que el artículo 2º autoriza a desarrollar en la zona franca-- "no perjudiquen la capacidad exportadora de las industrias ya instaladas en zona no franca".

Quiere decir que, el esquema general de la ley --si el Poder Ejecutivo no adopta otras medidas, en la propia ley o por vía de decreto-- puede perjudicar la capacidad exportadora de las industrias ya existentes.

Este es un primer punto que creo está fuera de discusión y resulta del texto legal.

En segundo término, con respecto a "Los tratamientos preferenciales concedidos a las exportaciones uruguayas por otros países con relación a determinados productos y en volúmenes o valores limitados", entendemos que si no se establecen, por la vía de un decreto reglamentario, medidas par que, al mismo tiempo, no los aprovechen las industrias exportadoras que se instalen en la zona franca, puede ocurrir que dichos tratamientos sean utilizados tanto por los exportadores de la zona franca como por los de la no franca.

Para que una y otra cosa no ocurra --es decir, esas posibilidades de causar perjuicio a la industria instalada, de acuerdo a todo el sistema general de la ley-- es que por los artículos 2º y 41 se comete al Poder Ejecutivo, adoptar las medidas necesarias por la vía del decreto.

.ls.6

D/239

En tercer lugar el señor Ministro nos dice que es irreal la posibilidad de que una industria se instale en la zona franca a los efectos de aprovechar los mecanismos del CAUCE y del PEC para exportar a Argentina y a Brasil. Señalaba que en todo caso lo haría en Brasil o Argentina directamente y así se evitarían los costos de instalación.

No alcanzo a comprender esta última parte del razonamiento del señor Ministro. Yo digo que si se quiere instalar en Brasil, hay un costo, en Argentina otro y en la zona franca también tiene otro. La ventaja de hacerlo en la zona franca es que es un territorio exento de todo tipo de tributos. Es --como decía el señor Ministro el otro día-- como un tercer país, desde el punto de vista aduanero; pero un tercer país altamente privilegiado porque no se pagan impuestos, no se pagan los impuestos uruguayos, argentinos ni brasileños.

Además señalo que la industria se puede instalar --creo que esa es la filosofía de la ley y entiendo va a ocurrir en la mayoría de los casos-- con vistas no a exportar a Argentina o a Brasil sino al resto del mundo. Pero como está instalada allí y goza de los beneficios de la zona franca, también podrá exportar hacia los países vecinos. Entonces, visto que los productos tienen menor costo por todos los beneficios que hay en la zona franca, los importadores argentinos o brasileños bien pueden decir "no les compramos más a los exportadores uruguayos de la zona no franca porque nos conviene mucho más hacerlo a los instalados en la zona franca".

Ese es el razonamiento que hace un rato hacía el señor Senador Batlle, que lamento ahora no se encuentre en Sala. El decía que no es posible controlar lo que depende de un tercero. Es decir, si a un tercero le conviene comprar en la zona franca, lo hará allí y no en la no franca.

Por último quiero referirme a otra cosa que mencionó el señor Ministro y cuyos alcances tampoco comprendo, quizá porque no he tenido oportunidad de analizar detenidamente los textos del CAUCE y el PEC, con respecto a que el manejo de los cupos y los certificados de origen pertenecen a la Cámara de Industrias. O sea que el riesgo no existe porque el certificado de origen no se puede expedir sin el consentimiento de la Cámara de Industrias.

Pero el artículo 41 dice otra cosa, que el Ministerio de Economía y Finanzas "expedirá los certificados de origen en



25 x

las condiciones y formalidades que establezca el Poder Ejecutivo".

De acuerdo a esto no es la Cámara de Industrias la que expedirá dichos certificados sino el Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR MINISTRO.- Es cierto que el Director de Zonas Francas expide certificados de origen, pero los que se expiden para el PEC o el CAUCE deben seguir los requisitos estipulados en ellos.

Los certificados de origen están perfectamente regulados en esos dos convenios; incluso tienen una valoración distinta para cada tipo de mercadería, aunque sin llegar a ser de una casuística total porque exigen --y repito lo que mencioné anteriormente-- que los insumos sea uruguayos o argentinos.

La hipótesis que plantea el señor Senador con respecto a los inferiores costos de la zona franca es muy relativa dentro del tema del CAUCE o PEC. En primer lugar, las importaciones están exentas de todo tributo y, en segundo término, de lo que se exime a la empresa --y ese es el atractivo determinante de la inversión-- en nuestro país es del Impuesto al Patrimonio, del Impuesto a la Renta y, sobre todo, del Impuesto a la Renta de las personas físicas. Estos son todos impuestos directos. Indudablemente, sería absurdo decir que los impuestos directos no integran el costo de la mercadería, aunque lo que realmente incide en los precios de venta son los impuestos indirectos porque, por ejemplo, las exportaciones están exentas de impuestos directos.

De acuerdo con el caso hipotético planteado por e señor Senador Aguirre, un industrial se instala en la zona ranca. El Uruguay le tiene que exportar a él el insumo correspondiente y la Argentina el otro insumo porque para poder actuar dentro del CAUCE se requiere que los insumos sean nacionales o argentinos. Entonces, parecería que es mucho más simple, a fin de operar con la Argentina, instalarse en ese país porque, al hablar de los costos de instalación, no me refería tanto al aspecto industrial sino al costo operativo. Si puedo estar al lado del mercado en que vendo, no me voy a situar lejos para tener que cumplir con una serie de trámites por cada venta. Es decir, no es lo mismo instalarme en el centro de Montevideo para vender al por menor, que ubicarme en Tacuarembó y enviar camiones para realizar la venta.

D/239
mim.2

25 x

SEÑOR FLORES SILVA.- Pero si en Tacuarembó no tiene que pagar impuestos, puede ser algo conveniente.

SEÑOR MINISTRO.- Pero lo que no paga impuestos es la inversión y además hay que tener en cuenta los costos de traslado que, sin duda, se van a hacer sentir en el precio de venta. Por otra parte, y siguiendo el ejemplo de Tacuarembó, las mercaderías van a ser elaboradas con insumos de Montevideo.

La temática básica consiste en la exoneración del impuesto al capital para atraer, justamente, al capital. Ese es el tema fundamental. Por otro lado, habría que contrabalancear el riesgo hipotético que puede existir en el funcionamiento del PEC o del CAUCE con otro tema que es el siguiente. ¿Qué hacemos con el sobrante de los cupos que tenemos año tras año en cientos de rubros? ¿Lo vamos a desperdiciar por el riesgo hipotético de que haya un desplazamiento de unos industriales en beneficio de otros cuando el Poder Ejecutivo incluso tiene la obligación de controlarlos? Además, hay que tener en cuenta que por el hecho de que exista zona franca no se le otorga derecho automático a toda empresa para instalarse allí. El industrial tendrá que presentarse en la Dirección de Zonas Francas y hacer el planteo de su actividad. Si se considera que ella es inconveniente para la industria instalada en la zona no franca, se le denegará el permiso.

Voy a dar un ejemplo un poco absurdo, pero es el primero que se me ocurre. Supongamos el caso de una fábrica de portland. En el portland el insumo básico es el "fuell oil". Por la existencia del monopolio de ANCAP, tenemos un "fuell oil" con determinados gravámenes. Entonces, parecería ilógico que alguien pudiera autorizar la instalación de una fábrica de portland en zona franca porque "liquidaría" la industria de portland de la zona no franca. Un caso similar sería el de la industria del vidrio, que también tiene la energía como insumo muy importante y que se puede sustituir por el combustible del mercado internacional.

Me parece que existe una casuística que no puede ser contemplada dentro de la ley. Por otra parte, los convenios se han modificado muchas veces; el del Brasil se va ampliando automáticamente pero en este momento estamos gestionando su modificación en algunos aspectos que le convienen al país.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Por qué la industria del portland instalada en zona franca fundiría, digamos, a la industria de zona no franca?

D/239
mim.3

SEÑOR MINISTRO.- Puse ese caso como ejemplo porque el insumo básico en la fabricación del portland es el fuell oil que, en el mercado interno, tiene un precio más elevado que en el mercado internacional. Además, tiene una carga de impuestos, como todos los combustibles, que no existe en el mercado internacional. Entonces, ¿qué sucede? Si instalo una fábrica en zona franca para hacer portland con el insumo básico cuyo precio es un tercio menor que el de la zona no franca, evidentemente estoy realizando competencia desleal.

SEÑOR AGUIRRE.- El señor Ministro afirma --y debe tomarse como una realidad-- que el CAUCE y el PEC exigen que el certificado de origen sea emitido o aprobado por la Cámara de Industrias y, desde que está vigente, así deberá cumplirse.

Aquí tendríamos uno de esos tantos problemas en los que hay dudas interpretativas con relación a la vigencia de una norma de naturaleza jurídica frente a una ley de fecha posterior. Pregunto si no sería posible establecer en el artículo 41 que esa facultad general que se otorga al Ministerio de Economía y Finanzas en el sentido de expedir los certificados de origen es sin perjuicio de los requisitos adicionales que existen en convenios bilaterales o multilaterales suscritos por el país y que están vigentes. De esa forma se eliminaría toda duda y quienes somos ignorantes en el tema no incurriríamos en confusiones.

SEÑOR MINISTRO.- Entiendo que jurídicamente eso ya existe.

SEÑOR AGUIRRE.- Pero este es uno de esos problemas de colisión de normas de derecho interno con normas de derecho internacional. El CAUCE y el PEC no son Tratados puesto que aún no han sido ratificados por ley.

Mi intención es que rija lo del CAUCE, pero que quede salvaguardado en la ley que eso está vigente y que, por lo tanto, la Cámara de Industrias tiene que expedir el certificado de origen.

SEÑOR PRESIDENTE.- Además, se ha esgrimido el hecho de que en la expedición del certificado de origen para el CAUCE tiene intervención la Cámara de Industrias. Sin embargo, esa intervención no le da un poder arbitrario. Es decir, siempre que la mercadería cumpla con los requisitos del CAUCE, la Cámara de Industrias tiene que expedir el certificado de origen, aunque sea un producto de una industria establecida en la zona franca.

Entonces, esa no sería una mayor garantía que la actual porque la Cámara de Industrias está obligada a dar el certificado de origen cuando se cumplan las condiciones, con independencia del lugar donde se fabrica el producto.

SEÑOR MINISTRO.- Lo que plantea el señor Presidente es totalmente correcto. Sin embargo, lo que ocurre es que la Cámara de Industrias puede tutelar la priorización de la industria instalada en la zona no franca. Cuando el industrial de zona franca se presenta a solicitar el certificado para actuar dentro del PEC o del CAUCE, la Cámara de Industrias se lo puede negar diciéndole que ese cupo ya está ocupado en su totalidad, porque el régimen de distribución de cupos es el siguiente. Primero se hace la reserva del cupo y luego es obligatorio hacer efectiva la exportación a que se refiere el cupo dentro de determinado período.

Si lo que queremos tutelar es la priorización de la industria de zonas no francas, la Cámara de Industrias tiene facilidad, cuando otorga el certificado, de controlar que se está cumpliendo esa priorización. Desde luego, no puede negar arbitrariamente un certificado de origen; pero tiene el control directo de la priorización de la industria de zona no franca, ya que va llevando el control del cupo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero entonces volvemos al planteo inicial: la Cámara de Industrias no puede negar el certificado de origen, y establece el cupo a favor de la industria textil uruguaya equis; pero el importador de la Argentina espera que venza el plazo, no le compra a la industria del Uruguay y después le compra a la industria de zona franca, que le va a vender mucho más barato. Ese es el peligro, que no está en nuestras manos evitar.

Yo me pongo en el caso de un industrial argentino que está comprando a los uruguayos a cien pero que, si espera un poquito podrá comprar en zona franca a ochenta. Entonces, no es cuestión de maquinación ni de mala fe; es cuestión de conveniencia comercial.

Esto se planteó aquí y los representantes de la Cámara de Industrias dijeron que confiaban que el problema se solucionara en el decreto reglamentario.

Y ahí viene la observación que yo comparto del señor Senador Aguirre: si en el decreto reglamentario no se resuelve

favorablemente, se puede producir esa situación.

Además, se daría más fijeza a la solución si la protección se estableciera en la ley y no en un decreto reglamentario, que puede cambiar cuando se sustituye el gobierno o el Ministro.

Por consiguiente, me asocio al planteamiento hecho en el sentido de establecer por ley lo que se está pensando solucionar por decreto reglamentario.

SEÑOR MINISTRO.- Lo que sucede es que el señor Presidente y el señor Senador Aguirre ven el tema desde el ángulo de que la competitividad de la zona no franca es mucho mayor que la de la franca.

Yo parto del supuesto de que como los insumos que hay que utilizar dentro de los convenios son exactamente los mismos en zona franca que en zona no franca, la priorización en la utilización de los cupos es suficiente para que no ocurra esa espera a que se ha referido el señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Eso significa suponer que el único factor que incide en el costo es el de los insumos.

Pero todos los demás --impuestos, gravámenes, etcétera-- de los cuales están exonerados quienes están en zona franca, también gravitan sensiblemente en el costo del producto.

De manera que, aunque desde el punto de vista de los insumos las condiciones sean parejas, debido a la incidencia de todo lo demás que no es insumos, la zona franca podrá vender a precios inferiores de los de la industria de zona no franca.

Este es el punto que motiva las dudas de muchos industriales.

La Cámara de Industrias, no sé si por mayoría relativa o amplia, ahora está en condiciones de aceptar el proyecto de ley, confiando en que ese peligro que también ellos sienten se solucione a través del decreto reglamentario. Y hay otros industriales --que seguramente recibiremos en la próxima sesión-- que no confían en el decreto y que ni aun con decreto se satisfacen.

D/239
mim.6

25 x

Es decir que existe una preocupación que por lo menos yo como Legislador, me siento en la obligación de recoger y estudiar para ver si es razonable o antojadiza.

SEÑOR RICALDONI.- Yo estoy viniendo a la Comisión simplemente porque me parece que es un tema muy importante y estoy tratando de formarme una opinión que, aclaro, aún no tengo respecto del texto completo del proyecto.

Creo que un régimen jurídico como el de las zonas francas justifica su "aggiornamento" de tanto en tanto.

De manera que me parece bien la preocupación de buscar instrumentos acordes con la situación actual del país.

Pero hay un aspecto de todo esto que me está confundiendo y lo quiero decir francamente.

¿Cuál es la finalidad de estas normas que estamos considerando?

Es indudable que se trata de atraer inversión; de localizar e incentivar determinado tipo de inversiones, en lo básico de tipo industrial y de servicios, que de acuerdo a la concepción predominante son necesarios para el desarrollo del país.

¿Cómo se atraen? Se traen y se atraen en base a una serie de beneficios que el propio proyecto de ley establece.

Si uno observa el Capítulo IV del mismo, verá que habla de exenciones y beneficios que implican que quien se instale

allí va a tener menores costos que aquellos que están fuera de la zona franca.

SEÑOR AGUIRRE.- Eso es obvio.

SEÑOR RICALDONI.- Entonces, mi primera confusión es la siguiente.

Estoy escuchando nada menos que al señor Ministro hablar de que esas ventajas comparativas no son realmente importantes.

Y yo razono; si no son importantes, entonces el proyecto no va a atraer capitales; si lo son, hay que buscar la forma de que ese equilibrio que queremos tener con la industria instalada, se consagre efectivamente a fin de no causarle a ésta dificultades.

SEÑOR MINISTRO.- Tal vez me haya expresado mal. La diferencia en el mayor costo no la veo dentro del CAUCE ni del PEC. Claro que la veo dentro del resto del mundo.

Yo me refería a que las ventajas no eran tan grandes dentro del CAUCE y del PEC, porque si yo tengo una industria, ¿la tengo detenida hasta que me rechacen las ofertas y después la pongo en funcionamiento, teniendo que hacerlo con los mismos insumos que la zona franca? Sin embargo es obvio que frente al resto del mundo, la zona franca goza de una enorme cantidad de ventajas, porque se puede atraer, sin impuesto de ninguna especie, los insumos que se consideren de menor costo y de mayor calidad.

SEÑOR RICALDONI.- Agradezco la explicación del señor Ministro, que me aclara la mecánica que podría tener este proyecto en el momento que sea ley.

Esto me lleva de la mano a mi segunda pregunta. Habida cuenta de que el margen de ventajas comparativas entre la actividad de la zona franca respecto de la zona no franca es más notable, más llamativa o significativo, en lo que tiene que ver con terceros países --entendiendo aquellos que no son ni Argentina ni Brasil-- ¿qué posibilidades hay de que dicho margen, aunque sea de escasa entidad, no signifique una perturbación en la negociación que ya de por sí es complicada dentro del CAUCE y del PEC, por la vía de medidas de signo contrario de las autoridades brasileñas o argentinas?

Esta es la primera parte de mi segunda pregunta.

SEÑOR MINISTRO.- Evidentemente el gobierno argentino o el brasileño no van a admitir dentro del PEC o del CAUCE los productos de zona franca; en la práctica, les va a costar mucho trabajo introducirlos, porque si las ventajas comparativas son muy importantes, los industriales de los respectivos países se preocuparán de decir que se trata de un sector sensible y que, por tanto, se interrumpe la exportación. O sea, no jugamos el partido solos, los otros también intervienen.

SEÑOR RICALDONI.- Esto nos lleva a la última pregunta que se me ocurre en este momento que es, si en realidad es necesario prever algún tipo de complemento legislativo o de medida por la vía administrativa, a los efectos de calmar la preocupación que existe en algunos sectores. Es decir, que por vía de decreto se coloque en su sitio la responsabilidad de quienes se instalen en zonas francas, buscar algún mecanismo que de alguna manera garantice que dichas zonas --que no dejan de ser un crificio para la recaudación fiscal-- están fundamental o esencialmente apuntando a los terceros países, lo que no surge del texto del proyecto. No sé si el funcionamiento normal de todos los factores involucrados en el comercio internacional proveniente de zonas francas o no francas hacen innecesaria esa cautela.

SEÑOR MINISTRO.- El Ministerio entiende que en función de las disposiciones referidas del último inciso del artículo 2º y del segundo inciso del artículo 41 es claro el mandato legal de proteger a la industria de las zonas no francas.

Por otra parte, podría hacer referencia al régimen de las zonas francas de Francia. La legislación es múltiple.

gcq.1

25x

Posiblemente, una vez que pongamos en marcha esta ley, que para nosotros es un tema totalmente novedoso tengamos que corregirla en tal o cual sentido. Si bien se siguen los lineamientos de la legislación comparada, la práctica va a ir marcando muchos otros pasos.

Se me podrá decir por qué no copiamos la ley existente en otro país; pero ocurre que estamos en un régimen muy particular desde el punto de vista geopolítico.

SEÑOR FERREIRA.- Voy a hacer una reflexión. Hay veces que por haber estado trabajando muy cerca del señor Subsecretario, sobre todo, del de Economía y haber presentado el primer proyecto de ley, la historia de cómo se llega a la redacción de determinado lenguaje en el articulado, puede ayudar y aportar algo. Fuera de contexto no.

El señor Senador Ricaldoni dijo una frase acerca de la cual me hubiera gustado hacer una pequeña referencia en el momento; media hora después, cuando la frase ya no tiene nada que ver con lo que se está hablando, pierde sentido. Por eso, no voy a hacer uso de la interrupción que había solicitado. Pensé que en ese momento podía aportar algo.

SEÑOR FLORES SILVA.- Sobre el artículo 41, el señor Ministro ha hecho una serie de argumentos, uno de los cuales es el de la utilización de los acuerdos con los países vecinos que perjudicarían a la industria nacional.

El primer argumento hace dos señalamientos de orden económico. Uno es el de que no es lógico instalar industrias, hacer inversiones para aprovechar restos de cupos. El segundo, que nos ha generado alguna confusión, es respecto a que la ventaja comparativa fundamental no pasa por la utilización de insumos de países vecinos. Este aspecto económico, naturalmente, puede cambiar; no haría cuestión fundamental sobre ello. Pero luego, el señor Ministro hace tres o cuatro fundamentaciones vinculadas con las garantías jurídicas que tienen los industriales nacionales en este proyecto. En primer término, que el permiso de instalación de una industria en una zona franca es una decisión política de la misma, que tendrá que ser observada en función de lo que dispone el proyecto, que es no perjudicar a los industriales nacionales. Ha puesto como ejemplo los casos del cemento y del vidrio, respecto a los que el Poder Ejecutivo no autorizaría una industria.

En segundo lugar, establece la participación de la Cámara de Industrias en la mecánica, tanto de la administración de los cupos como del otorgamiento de los certificados de origen. Además, estas participaciones no son meras circunstancias reglamentarias, sino que integran convenios internacionales.

Luego, el señor Ministro manifiesta que no se darían los permisos de instalación y que, además, la Cámara de Industrias tendría participación en el otorgamiento de cupos. El decreto reglamentario no podría disponer la desprioriza-ción de los industriales nacionales; o sea que éstos, mediante cualquier mecanismo sean los que se beneficien del CAUCE y del PEC.

Para mí, señor Presidente, estos argumentos son suficientes.

No puedo ver todo el proyecto de ley a partir del eventual perjuicio en los cupos sobrantes que podrían tener los productos nacionales cuando realmente, el problema es a la inversa, o sea, que el país no aprovecha los cupos.

Sin embargo, en la búsqueda de garantías adicionales para los productores nacionales deseo saber si el Poder Ejecutivo podría asumir el compromiso de establecer en el decreto reglamentario, normas que puedan prever la utilización de prácticas comerciales que perjudicaran a la industria nacional.

Pienso si no sería conveniente que el hecho de la caída de un cupo provocada por la voluntad manifiesta, resultante de las prácticas comerciales de perjudicar al productor nacional, tuviese a través de la reglamentación, algún tipo de sanción en el no otorgamiento de los certificados de origen o de cupos por parte del Poder Ejecutivo.

Creo que el problema que tenemos es bastante sencillo en la medida que las partes manifiestan su acuerdo de espíritu. Es decir, nadie quiere perjudicar al productor nacional, sino que lo que se desea es beneficiar al país mediante la explotación de cupos sobrantes que hoy no lo son.

Si aquí no existe un problema de discrepancias, sino de garantías, el compromiso del Poder Ejecutivo de trabajar en el decreto reglamentario, me parece que puede ser muy importante.

En ese sentido, señor Presidente, dejo planteada mi inquietud.

SEÑOR MINISTRO.- Comparto lo que manifiesta el señor Senador y por otra parte, creo que el Poder Ejecutivo no tiene otra opción, porque la protección a las industrias instaladas en la zona no franca, es un imperativo legal de acuerdo con la normativa vigente. El Poder Ejecutivo no tiene opción en el decreto reglamentario, debe cuidar la protección de esas industrias.

SEÑOR FLORES SILVA.- Está bien que no parece económicamente pensable que una industria se instale meramente en función de cupos circunstanciales. También es claro que la ventaja comparativa principal de la zona no va a ser la explotación de los insumos de los países de la región. También parece claro que el Poder Ejecutivo puede negar su instalación. La Cámara de Industrias tiene que participar de acuerdo a convenios con los países vecinos en la asignación de los certificados de origen y en la administración de los cupos. Por último, el decreto reglamentario no puede priorizar la voluntad política de proteger a la industria nacional.

Si hay dudas, se podría agregar otro punto más en el sentido de que el Poder Ejecutivo podría comprometerse a desestimular en el decreto reglamentario prácticas comerciales que atentaran contra este objetivo.

SEÑOR MINISTRO.- No debemos olvidar el tema de que sin certificado de origen, dentro de los carriles del convenio, no se puede hacer la exportación. Incluso existe la posibilidad de que la Cámara de Industrias, con la conformidad del gobierno, en el caso de que haya una práctica desleal de comercio, niegue el certificado correspondiente.

SEÑOR FERREIRA.- Evidentemente --como lo señaló el señor Senador Ricaldoni-- el proyecto de ley pretende crear una serie de estímulos que haga que las ventajas comparativas sean favorables para que un inversor extranjero se instale en las zonas francas. Si no fuera así, el inversor no se instalaría y la ley no tendría razón de ser. Para ello se fija una serie de estímulos y de controles. En estos, se establecen mecanismos que ofrecen garantías a la industria nacional instalada en zona no franca. En ese mecanismo para establecer controles y garantías --quisiera resaltar algo que a veces

gcq.4
D/329

25 x

me parece lo dejamos de lado-- el poder político tiene una intervención decisiva. Cuando digo esto, no me estoy refiriendo exclusivamente al Poder Ejecutivo, porque la ley prevé una serie de mecanismos institucionales que permiten el ejercicio de funciones de contralor, fiscalización y de participación. Si eventualmente la Comisión que intervendría en forma determinante en la aceptación de los proyectos para la instalación en determinados lugares de zonas francas, y si no hubiera acuerdo con el Poder Ejecutivo, habría una instancia de alzada en la que intervendría la Asamblea General.

Pienso que cuando lleguemos a la discusión particular algunos aspectos serán analizados más profundamente. Simplemente, quería resaltar el hecho de que en todo el mecanismo de los contralores y de las garantías hay una intervención directa del poder político.

Por otra parte, quería señalar también --porque el señor Senador Aguirre, en determinado momento hizo referencia a que muy probablemente quienes se instalen en la zona franca aspiren a otros mercados que no sean las cuotas preferenciales del PEC y del CAUCE y se refirió a Japón, Taiwan y otros-- que esta ley tiene una gran razón de ser por las ventajas comparativas que ofrece nuestra privilegiada situación geográfica. No creo que alguien venga a fabricar motoniveladoras para venderle a Japón. Podemos ser una gran puerta de entrada a un amplísimo mercado latinoamericano donde, naturalmente, Brasil y Argentina juegan un papel preponderante, pero no exclusivamente a través de los convenios preferenciales ya mencionados. No es solamente ante terceros países, aunque puede ser ante Brasil y Argentina, fuera de la normas específicas preferenciales previstas en estos acuerdos de integración.

Finalmente, quería hacer la siguiente reflexión. Entiendo que es legítimo que la Cámara de Industrias solicite mayor clarificación sobre el alcance de algunas disposiciones de la presente ley, también es cierto que el señor Senador Aguirre pueda decir que si ya está en el marco normativo, por qué no especificarlo en la ley. Como bien señalaba, en determinado momento, el señor Senador Flores Silva, no tiene la misma continuidad y fuerza lo que se establece por la vía de un decreto reglamentario que lo que se hace por vía de una ley.

gcq.5
D/329

También aquí estamos frente a unos hechos políticos ante los cuales hay que tener en cuenta la realidad política. Es cierto que el Poder Ejecutivo puede aprobar un decreto de reglamentación y luego, un Poder Ejecutivo posterior, derogarlo. No es menos cierto también que queda abierta la facultad del Poder Legislativo de derogar una ley. Con esto quiero decir que la ley se entiende en un momento determinado, dentro de ciertas coordenadas que no pueden variar tan sustancialmente para que haya una guerra entre Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, fuerzas políticas y sociales en torno a la aplicación de la ley, entonces el Poder Ejecutivo podrá modificar las normas de la reglamentación por decreto. El Poder Legislativo también podrá modificar el texto legal. Si se diera ese clima, el mejor texto legal que podríamos aprobar no atraería ningún tipo de inversión extranjera porque no es por obra y arte del poder mágico del articulado de la ley que van a llegar los inversores, sino atraídos, entre otras cosas por un clima de entendimiento, por un nivel de acuerdo que vayamos expresando en la discusión y aprobación de este proyecto. El estímulo más grande que está dando el Uruguay para crear determinadas ventajas comparativas que llame a los inversores para esta nueva instancia de reactivación industrial en el país, no está dado exclusivamente por la ley sino por lo que ella implica, es decir por el clima político, por la sensación de estabilidad que el Uruguay transmite al exterior.

Si eso variara tan fundamentalmente como para que entráramos en un juego de desconfianza recíproca, el texto legal no tendría las consecuencias económicas que se pretende.

Si bien es cierto que el decreto de reglamentación de la ley es una potestad del Poder Ejecutivo, para que tenga ese impacto necesario en el inversor extranjero, es importante que la reglamentación refleje un amplio consenso nacional.

Por tanto, cuando hoy la Cámara de Industrias manifestó que deseaba ser escuchada y participar en este estudio --aunque no creo que sea la expresión más adecuada-- están reconociendo un hecho que pienso que el señor Ministro tendrá

en cuenta.

Esto implica la necesidad de considerar las inquietudes de algunos señores Legisladores ya manifestadas en cuanto al vacío legal y a los posibles errores de interpretación. Sabemos que es necesario una participación activa de los señores Legisladores y de las distintas fuerzas políticas en ese decreto, porque es importante para la industria nacional.

Por lo tanto, creo que sería bueno que estas sanciones sirvan para ir elaborando informalmente un inventario de elementos a tener en cuenta. En el momento de la reglamentación, sería deseable y estaría a tono con todo el proceso legislativo que ha tenido este proyecto de ley, que el Poder Ejecutivo inicie la rueda más amplia de consultas políticas y que se genere en torno a la reglamentación la voluntad política más sólida.

El alcance jurídico --que señalaba el señor Senador Flores Silva- es el mismo; el resultado es otro muy distinto.

Desde mi modesto punto de vista, comprometo mi voluntad para trabajar en todas las instancias necesarias con los representantes del Poder Ejecutivo, para que ese decreto de reglamentación refleje el más amplio consenso político posible.

Tengo la preocupación --así como se han manifestado otras-- de que a veces nos movamos en torno a este proyecto de ley con una serie de fetiches, de temores que se han ido creando por la capacidad que algunos órganos de prensa tienen de ir generando un estado de opinión en torno al tema.

Me impresiona mucho que algunas manifestaciones de tipo político-partidario hayan ido generando un estado de ánimo



25 x

en torno al proyecto de ley que tiene poco que ver con el texto concreto que estamos discutiendo.

Creo que esto es bueno tenerlo en cuenta en la discusión general; pero, también, en el análisis del articulado.

No expreso esto aludiendo a algún sector político determinado, porque creo que ha pasado en todos los partidos. Me consta que nos hemos movido en torno a fetiches y mitos que luego, cuando tratamos de desgranarlos, vemos que son inexistentes.

Cuando se consideró este tema en la Cámara de Representantes --me consta porque es un hecho objetivo-- hubo un partido político que anunció su decisión de votar a favor y que luego tuvo que retirarse de Sala porque dentro del lema a que pertenecía, se había generado un estado de opinión que este pequeño sector no tenía capacidad de contrarrestar. Días pasados leí algunas declaraciones de un queridísimo compañero de partido que me alarmaron por lo que de inmediato me fijé en qué parte del proyecto se decía que se podía instalar una base aérea norteamericana.

En estos momentos estoy escribiendo un libro que recoje toda la tradición de nuestro partido contra la intervención extranjera en América Latina; y sin embargo me entero a través del diario "El País", que el proyecto de ley de zonas francas autorizaba la instalación de bases aéreas norteamericanas en el territorio nacional. Me alarmé mucho, lo leí nuevamente y advertí que no dice nada en cuanto a este aspecto.

En el día de ayer, el diario "La Hora", saca en un titular en la primera página y luego con una amplia cobertura la noticia de que esto es un atentado contra la mano de obra nacional porque el artículo 18 del proyecto de ley establece que habrá un mínimo del 75% de obreros nacionales y que eso, incluso, podría ser modificado por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, esto que alarma tanto si se aprobara la ley es una disposición que está vigente que recoge otra del marco normativo de la zona franca. Me llama la atención que en vez de oponerse al presente proyecto de ley, quienes siguen la orientación política de este periódico no propongan otro derogando el sistema normativo vigente. Y, por otro lado, no presenten otra iniciativa estableciendo ese mínimo del 75% de mano de obra para las industrias instaladas en zonas no francas.

cs.l.-
D.239

Tengo entendido -y me corregirá el señor Ministro si me equivoco- que el artículo 18 del presente proyecto de ley establece una garantía para la mano de obra nacional en las industrias instaladas en las zonas francas que no existe --por lo menos por la vía legal-- para las industrias instaladas en zonas no francas.

Creo que hay pequeños elementos propagandísticos de muy fácil explotación pública que pueden ir generando un estado de opinión adverso a cosas inexistentes y que una vez que las analizamos con llaneza y las analizamos en la mesa de trabajo van desapareciendo.

Quería señalar estos dos o tres temas que han sido de consideración pública en los últimos días y resaltar la importancia que tiene que vayamos estudiando el proyecto artículo por artículo, escuchando la opinión del Poder Ejecutivo y de sectores autorizados en la seguridad de que desaparecerán algunos fantasmas que se han echado a volar en las últimas semanas.

SEÑOR SENATORE.- Voy a hacer precisión con respecto a este último punto que acaba de señalar el señor Senador Ferreira al que no puedo dejar sin contestar.

A través de alguna intervención mía, evidentemente, se nota que no comparto muchas de las disposiciones contenidas en este proyecto de ley y algunas de las finalidades que se dicen perseguir.

Me mueve a realizar esta reflexión la expresión del señor Senador en cuanto a que nos movemos por "fetiches, slogans" o por informaciones publicitarias, porque no es así.

SEÑOR FERREIRA.- Quiero dejar absolutamente aclarado que no estaba en mi ánimo aludir a nadie.

No dije que algún Senador se estuviera moviendo por fetiches sino que hablé sobre un estado de opinión que se estaba generando, lamento que, directa o indirectamente, se haya sentido aludido.

Para distender un poco el ambiente, si me permite el señor Presidente, voy a decir que recuerdo que una vez en la Cámara de Representantes un integrante de la coalición del señor Senador Senatore, en el curso de una exposición, el ex Diputado Rodney Arismendi --el señor Senador Ortiz estaba en Sala porque el debate se realizaba en una Asamblea General de la últi-

ma Legislatura-- dijo:"Porque algunos contrabandistas de queso...". En ese momento, un Diputado se paró y pidió la palabra para contestar una alusión personal.

Le digo al señor Senador con total franqueza que yo me refería a otros fetiches, al estado de opinión que se ha generado a través de determinados órganos de prensa. Por eso no voy a pensar que cada vez que un señor Senador se opone a un artículo o tiene que realizar una objeción a un proyecto de ley, se guíe por fetiches. Asimismo, entiendo que hay artículos que son polémicos. En ellos tengo algunas reservas; en otros no; pero de cualquier manera pienso que merecen estudio y admito las discrepancias que pueden generar.

SEÑOR SENATORE.- Con el señor Senador Ferreira nos vamos entendiendo cada vez menos. Porque cuando el señor Senador hace referencias genéricas sé que las mismas aluden a situaciones concretas que se vinculan directamente con la coalición a la cual yo pertenezco.

El señor Senador se refiere al artículo 18 y dice que establece una garantía para la mano de obra. Esta disposición fija que los usuarios de la zona franca emplearán en sus actividades un mínimo de 75% del personal, constituido por ciudadanos uruguayos.

En una Conferencia de las Naciones Unidas se ha estudiado concretamente el problema de las zonas francas en los países en desarrollo o los países en subdesarrollo para orientarnos mejor. En ella se establecía la incidencia que tiene sobre la mano de obra industrial total de la zona franca, la fijación de esta norma. Y determina, solamente, un incremento del 2,6% en la mano de obra.

En el día de ayer me decía un integrante de la Cámara de Industrias --desde luego no comparte la mayoría de las soluciones-- que si se dieran algunas ventajas mayores de las que posee actualmente la industria nacional en materia fiscal, de insumos, de combustibles, etcétera, podrían desarrollarse y obtener ese mismo porcentaje y aún más. Es decir, que en una cifra de 300.000 personas --no tengo datos propios, me manejo por informaciones que me han proporcionado-- el porcentaje sería de seis mil obreros. Me ha expresado que es una cifra que puede alcanzarse sin mayor esfuerzo.

Asimismo, se ha llegado a la conclusión general que el

establecimiento de zonas francas ha incrementado mano de obra no especializada, bastante simple, porque quienes se instalan en ella sólo requieren trabajo de menos tecnología, una mano de obra sencilla que, tal vez, en sus países de origen es mucho más cara que la nuestra.

Por otra parte --y para terminar-- entiendo que en el segundo inciso del artículo 18 de este proyecto se otorgan amplias facultades al Poder Ejecutivo; el Legislador lo faculta para "armar la zona franca". En el primer inciso se dice que el personal estará constituido por un 75% de ciudadanos uruguayos, naturales o legales, etcétera y, en el segundo inciso, se señala que, en casos excepcionales, ese porcentaje podrá ser reducido previa autorización del Poder Ejecutivo, atendiendo a características especiales de la actividad a desarrollar y razones de interés general. Sé que aquí puede estar contemplado un problema laboral. ¿Qué sucedería, por ejemplo, si los obreros que están trabajando en zonas francas, simplemente por razones sindicales, laborales y no de orden político hacen una huelga?

SEÑOR FERREIRA.- ¿Me permite, señor Senador?

En primer lugar, no veo qué relación puede tener la nacionalidad de los operarios con la naturaleza de la huelga. En segundo término, si está mal establecer que debe haber un 75% de obreros nacionales y resolvemos votar en contra, puede suceder que haya un 100% de mano de obra extranjera.

El señor Senador señala que no hay suficientes garantías, que puede haber una trampa. Pero si sacamos de la ley el artículo 18, donde se establece que, previa resolución del Poder Ejecutivo, el 75% de los operarios deben ser uruguayos, no estamos ayudando a los trabajadores nacionales sino perjudicándolos, porque, reitero, en vez de un 25 % de extranjeros podrá haber un 100%, como puede pasar en una fábrica no instalada en zonas francas.

Entonces, no entiendo cómo una disposición establecida para crear determinadas garantías puede ser interpretada justamente como una falta de garantía. Me parece un contrasentido impresionante.

La ley dispone para las industrias instaladas en zonas francas una norma de protección a la mano de obra nacional que, por otra parte, ya existe en la legislación vigente y



25

que no rige para las industrias instaladas en zonas no francas. Confieso que no entiendo cómo eso puede ser interpretado como un atentado al derecho de huelga.

SEÑOR SENATORE.- No puedo tolerar el simplismo con que me acaba de contestar el señor Senador Ferreira y, menos aún, cuando ni siquiera me ha dejado concluir la exposición que estaba realizando.

¿Por qué no se estableció, por ejemplo, una limitación para esa variación en el porcentaje de personal uruguayo? Entiendo que el Poder Ejecutivo puede realizar movimientos por razones de interés general, pero no creo que deba eliminarse el 75%, porque podría llegarse, incluso, a la eliminación de la totalidad de empleados nacionales trabajando en zonas francas. Considero que debería establecerse una limitación.

Recuerdo un antecedente --y lamento que el señor Senador Ferreira se haya retirado de Sala-- que tiene que ver con esto, que fue el intento de compra de CUPESCA por parte de una empresa coreana. En el contrato --que desde luego no se firmó-- figuraba una disposición en materia sindical y se establecía dentro de las pretensiones de la empresa.

Debo señalar que no estoy temiendo resoluciones del Poder Ejecutivo actual; simplemente estoy tratando de que existan limitaciones, cualquiera sea el Poder Ejecutivo que esté en ejercicio. Parecería que ésta es una reinserción de una pretensión -sin las características que tenía en ese contrato- que aparece aquí para casos excepcionales pero que en definitiva otorga al Poder Ejecutivo la facultad de decidir.

Esas razones de interés general podrán ser ponderadas con equilibrio por el Poder Ejecutivo, pero en el futuro podrá venir otro que no las valore de la misma manera. Evidentemente, a los usuarios de las zonas francas les va a interesar mucho tener personal del país del que proceden. Obviamente el 25% que queda para ser integrado con funcionarios extranjeros --seguramente del país de origen de la empresa que se viene a instalar--, será el personal superior. No se va a traer mano de obra no especializada. Y cuanto más se elimine el personal nacional, menores serán los costos porque, desde luego, para el extranjero, no tendrán por qué pagar todas las contribuciones sociales que establece para el nacional el artículo 20. El personal extranjero puede no pretender el amparo de la legislación social del Uruguay, ya que tal vez la de su país sea mucho mejor.

Me gustaría saber si es o no un caso excepcional el hecho de que se paralice una industria, que está instalada en la zona franca, por un movimiento gremial. En ese caso, ¿puede admitirse que el porcentaje se cubra por la necesidad de la empresa de tener un personal que tenga determinadas condiciones y que seguramente va a traer de su país de origen? Esto no es una crítica a la disposición, sino a la amplitud de criterios, ya que no se establecieron limitaciones. Podría, por ejemplo, haberse dicho que la mano de obra uruguaya no podrá ser nunca menor de determinado porcentaje. Ese es un elemento que daría mayores garantías.

SEÑOR FLORES SILVA.- Señor Presidente: el que habla había solicitado una interrupción al señor Senador Senatore sin ánimo, por supuesto, de cortar el hilo de los razonamientos que venía haciendo.

Lo hice porque él señaló que un Poder Ejecutivo podría, más adelante, cambiar de opinión y, en ese momento, se me ocurrió pensar que, en todo caso, dicho Poder va a estar siempre sometido a la responsabilidad política. No creo que si el Poder Ejecutivo vulnera lo que es el ánimo de la sociedad respecto a una situación dada, pueda mantener su posición.

Supongamos que el porcentaje sea superior al 25% --digamos un 50% o 60%-- y ello fuese contra la voluntad del cuerpo político nacional, en ese caso, estaríamos frente a una invasión y, a mi juicio, el Poder Ejecutivo no podría mantener su complicidad con una invasión extranjera de esta naturaleza.

Sobre el hincapié que hace el señor Senador en el sentido de tener mano de obra barata, explotada por las multinacionales que en nombre de una política imperialista vinieran a someter a nuestros obreros, quiero señalar que lo mejor que se puede hacer para levantar esa mano de obra barata es crear demanda de trabajo. De esta forma, el país podrá defenderse mejor frente a los intentos de expoliación de su trabajo y de la captura de la plusvalía del proletariado nacional.

Creo que en ese sentido se está haciendo algo importante con respecto a la ruptura de fetiches. En este aspecto, quiero ser claro y en tal sentido recuerdo la exposición que el distinguido Senador Batalla realizó en la Cámara de Industrias el año pasado, donde específicamente expresó que el capital extranjero no podía ser visto con una concepción primaria

y de rechazo, sino que muchas veces podía contribuir al desarrollo nacional.

Lo planteado por el señor Senador vinculado a las posibles huelgas o conflictos sociales, me lleva a pensar que en ese aspecto es más difícil reflexionar. Ya que estamos recordando el pensamiento del señor Senador Batalla en este punto, debemos decir que dado el hostigamiento y dogmatismo imperantes en algunas de las decisiones del PIT-CNT --repito que me estoy refiriendo a las expresiones del señor Senador relacionadas al rechazo del proyecto Zumarán-Batalla por parte del PIT-CNT, por ser, justamente, una propuesta del señor Senador Batalla y que supuso algún tipo de comentarios importantes en lo que tiene que ver con la ruptura de fetiches que hay que realizar-- no creo que esto cambie por que el porcentaje sea superior. Este problema lo debemos resolver los uruguayos en su conjunto, porque no está alejado de su realidad por el hecho de ser zona franca.

SEÑOR SENATORE.- Las reflexiones que acaba de efectuar el señor Senador Flores Silva entiendo que sostienen una tesis que, desde luego, podría estar contradicha por el hombre más importante del partido que integro, dentro de la coalición del Frente Amplio y no es así. Digo esto porque coincidimos en muchas cosas aunque, tal vez, tengamos alguna discrepancia, pero no en el sentido que señalaba el señor Senador Flores Silva. Desde luego que, con respecto a la inversión del capital extranjero, no tengo en principio el deseo de rechazar lo que puede ser una inversión necesaria para el país. Los antecedentes a que acabo de dar lectura, provenientes de las Naciones Unidas --y que no pueden resultar sospechosos para el señor Senador Flores Silva en el sentido de que esas opiniones pudieran estar tocadas por una especie de varita mágica que nos haga partidarios o no de ella-- establecen que las inversiones que se realizan dentro de las zonas francas no son de gran entidad y en el estudio elevado a dicho organismo se dice que, desde el punto de vista del desarrollo ha sido decepcionante.

Esta no es una opinión personal, sino que me remito a lo expuesto por esta información.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

cs.7.-
D.239